

บทที่ 3

อำนาจหน้าที่และรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 2 ถึงทฤษฎีและแนวคิดของการมีระบบวุฒิสภา ว่าในประเทศต่างๆ ที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยใช้รูปแบบรัฐสภาแบบสองสภา (bicameral system) อันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้น ต่างมีมูลเหตุและความจำเป็นของการกำหนดให้มีวุฒิสภาที่แตกต่างกัน โดยหากพิจารณาจากรูปแบบของรัฐแล้วจะเห็นได้ว่าความแตกต่างในรูปแบบของรัฐและวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์สังคมและการเมือง นอกจากจะทำให้มูลเหตุของการมีวุฒิสภาของรัฐเดี่ยวและรัฐรวมต่างกันแล้ว แต่ละรัฐยังมีกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาที่ต่างกันด้วย ซึ่งจากความแตกต่างดังกล่าวในหลายประการของแต่ละประเทศนั้น ผู้เขียนได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการศึกษามูลเหตุ ความเป็นมา วิธีการได้มาและอำนาจหน้าที่ของสภาที่สองหรือวุฒิสภาในประเทศต่างๆ เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบและปรับใช้กับประเทศไทย โดยผู้เขียนได้ทำการศึกษากระบวนการวุฒิสภาของประเทศต่างๆ ทั้งประเทศที่เป็นรัฐรวมและรัฐเดี่ยว ซึ่งล้วนแต่เป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยมีความเป็นมา อำนาจหน้าที่ และกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่แตกต่างกัน โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1 รัฐรวม

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 2 ถึงมูลเหตุและความจำเป็นในการมีวุฒิสภาของรัฐรวม เนื่องมาจากความจำเป็นในการเป็นตัวแทนของแต่ละรัฐที่มารวมตัวกัน อย่างไรก็ตาม ในส่วนของวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของรัฐรวมนั้น แต่ละประเทศอาจมีความแตกต่างกัน เช่น ประเทศเยอรมัน ได้มาโดยการแต่งตั้งเพื่อเป็นตัวแทนจากรัฐต่างๆ จำนวน 16 รัฐ ประเทศมาเลเซีย ได้มา



โดยรูปแบบผสมระหว่างการเลือกตั้งโดยอ้อมและการแต่งตั้ง¹ เพื่อเป็นตัวแทนแต่ละรัฐและกลุ่มต่างๆของสังคม ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งผู้เขียนได้เลือกทำการศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียเพื่อแสดงถึงตัวอย่างของรัฐรวมซึ่งมีสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากแต่ละรัฐเป็นจำนวนเท่ากัน และศึกษาประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเพื่อแสดงถึงตัวอย่างของสมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งจากแต่ละรัฐ โดยมีจำนวนไม่เท่ากันขึ้นกับจำนวนประชากร ดังต่อไปนี้

3.1.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาได้ชื่อว่าเป็นประเทศมหาอำนาจของโลกทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมืองการปกครอง แม้จะเป็นประเทศที่เพิ่งก่อตั้งขึ้นได้เพียง 200 ปีเศษก็ตาม แต่รูปแบบการเมืองการปกครองก็ได้กลายมาเป็นต้นแบบให้หลายประเทศนำไปศึกษาและปรับใช้ ดังนั้น "วุฒิสภา" ในฐานะสถาบันทางการเมืองที่สำคัญสถาบันหนึ่งของสหรัฐอเมริกา จึงเป็นสิ่งที่มีความน่าสนใจและควรแก่การศึกษา โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1.1.1 ความเป็นมา

ก่อนการประกาศเอกราชในปี ค.ศ. 1776 นั้น รัฐต่างๆในทวีปอเมริกาเหนือมีฐานะเป็นเพียงอาณานิคม (colony) ของอังกฤษ เกิดความขัดแย้งระหว่างอาณานิคมในอเมริกาเหนือกับอังกฤษตลอดช่วงศตวรรษที่ 17-18 โดยมีสาเหตุมาจากการที่รัฐบาลอังกฤษต้องการมีอำนาจควบคุมการจัดเก็บภาษี แต่ชาวอาณานิคมส่วนมากเห็นว่าการจัดเก็บภาษีไม่ใช่อำนาจของรัฐบาลอังกฤษแต่เป็นอำนาจของสภาอาณานิคมเท่านั้น ในปี ค.ศ. 1774 อาณานิคมได้จัดให้มีการ

¹ ประเทศมาเลเซียมีสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 69 คน มาจากการเลือกตั้งโดยสภานิติบัญญัติของรัฐ รัฐละ 2 คน และมาจากการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี 2 คน เพื่อเป็นตัวแทนเขตปกครองพิเศษกัวลาลัมเปอร์ และสมเด็จพระราชาธิบดีแต่งตั้ง 1 คน จากเขตปกครองพิเศษลาบวน ส่วนอีก 40 คน นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลในกลุ่มต่างๆของสังคม; โปรดดู รศ.สีดา สอนศรี และคณะ, การเลือกตั้งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: ศึกษาเฉพาะประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซียและไทย (กรุงเทพฯ:โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) 2547 หน้า 270.

ประชุมสภาองเกรสของอาณานิคม (The Continental Congress) โดยมีคณะผู้แทนจากอาณานิคมต่างๆยกเว้นจอร์เจียเข้าร่วม ที่ประชุมมีมติว่าแต่ละอาณานิคมมีสิทธิที่จะปกครองตนเองไม่อยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษต่อไป ต่อมาในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1776 สภาองเกรสของอาณานิคมมีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น 2 ชุดเพื่อเตรียมคำประกาศอิสรภาพ และเพื่อเตรียมบทบัญญัติของสมาพันธ์ (Article of Confederation) หรือรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐ (United Colonies) ต่อมาในวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 สภาองเกรสของอาณานิคมได้มีมติให้รับคำประกาศอิสรภาพที่ร่างขึ้นโดยโทมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson) อย่างเป็นทางการ ร่างบทบัญญัติของสมาพันธ์ได้ถูกเสนอต่อสภาองเกรสของอาณานิคมเพื่อให้รัฐต่างๆให้สัตยาบัน จนกระทั่งต่อมาในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1781 ได้รับการรับรองจนครบทุกรัฐ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัตินี้ดังกล่าวยังมีข้อบกพร่องบางประการ ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1786 ตัวแทนจาก 5 รัฐ ได้ประชุมร่วมกันและเห็นพ้องต้องกันว่า ควรที่จะให้ทั้ง 13 รัฐได้มาประชุมร่วมกันและหาทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ในที่สุดจึงมีการประชุมที่เรียกว่า The Constitutional Convention ในปี ค.ศ. 1787 ซึ่งสมาชิกทั้งหมดต่างลงความเห็นว่าเป็นต้องยกเลิกบทบัญญัติของสมาพันธ์แล้วจัดการร่างรัฐธรรมนูญขึ้น โดยในการร่างรัฐธรรมนูญนั้น ที่ประชุมร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้อำนาจของรัฐบาลกลางมีมากกว่าอำนาจของรัฐบาลของรัฐสมาชิกต่างๆ ซึ่งได้มีการอภิปรายในกรณีดังกล่าว โดยเฉพาะกรณีสิทธิของแต่ละรัฐที่จะส่งตัวแทนเข้าร่วมในรัฐสภา ซึ่งที่ประชุมได้มีการเสนอแนวคิด 2 รูปแบบ คือ²

1) The Virginia Plan เสนอโดย Edmund Randolph ผู้ว่าการรัฐเวอร์จิเนียในฐานะที่เป็นตัวแทนจากรัฐเวอร์จิเนีย ได้เสนอให้มีรัฐสภาแบบสองสภา คือ สภาสูงและสภาล่าง โดยสภาล่างจะมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนของรัฐต่างๆ ส่วนสภาสูงนั้นจะได้รับเลือกจากสมาชิกสภาล่างอีกทีหนึ่ง ทั้งนี้ จำนวนสมาชิกของรัฐสภาให้เป็นไปตามสัดส่วนจำนวนประชากรของแต่ละรัฐ

² Ronald E. Pynn, American Politics Changing Expectations (Newyork : D.Van Nostrand Company, 1981), pp. 50-51, อ้างใน สุรินทร์ สุทธิธรรมดำรง, "วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา," หน้า 30-31.

2) The New Jersey Plan เสนอโดย William Paterson ผู้แทนจากรัฐนิวเจอร์ซีย์ ซึ่งเสนอให้รัฐสภามีเพียงสภาเดียวและมีสมาชิกที่มาจากรัฐต่างๆ ในจำนวนเท่าๆ กัน รัฐสภามีอำนาจออกกฎหมาย เก็บภาษี วางหลักทรัพย์ทางการค้า และบังคับให้รัฐต่างๆ ปฏิบัติตามกฎหมายที่รัฐสภาออก

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่ารัฐสมาชิกที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่และมีประชากรจำนวนมากย่อมต้องการให้รัฐธรรมนูญกำหนดจำนวนผู้แทนของแต่ละรัฐในสภาของเกรส โดยขึ้นกับจำนวนของประชากรในแต่ละรัฐเป็นหลัก ซึ่งแน่นอนว่ารัฐใหญ่ย่อมจะมีจำนวนผู้แทนในสภาของเกรสมากกว่ารัฐเล็ก ทำให้รัฐเล็กเสียเปรียบในการลงมติเรื่องต่างๆ ในสภา ดังนั้น รัฐเล็กที่มีพื้นที่น้อยและประชากรไม่มากย่อมต้องการให้สภาของเกรสมีจำนวนผู้แทนแต่ละรัฐในสัดส่วนเท่าเทียมกัน เพื่อแก้ปัญหานี้ จึงเกิดการประนีประนอมขึ้นโดยให้สภาของเกรสหรือรัฐสภาประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) สมาชิกประกอบด้วยผู้แทนจากรัฐต่างๆ จำนวนไม่เท่ากันขึ้นกับจำนวนประชากรภายในรัฐเป็นตัวกำหนดจำนวนผู้แทน และวุฒิสภา (Senate) สมาชิกประกอบด้วยผู้แทนจากแต่ละรัฐ รัฐละ 2 คน เท่าเทียมกันทุกรัฐโดยไม่คำนึงถึงจำนวนประชากร

3.1.1.2 อำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาแบ่งเป็นด้านต่างๆ ดังนี้³

ก. ด้านนิติบัญญัติ (legislative functions)

วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา มีอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎรในฐานะของรัฐสภา ดังนี้

³ เกียรติภูมิ นิลสุข, “ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 84-86.

(1) อำนาจในการกำหนดและเก็บภาษีอากร ภาษีศุลกากรและอากรสรรพสามิต วางระเบียบควบคุมการพาณิชย์กับต่างประเทศและระหว่างรัฐทั้งหลาย ออกกฎหมายทุกชนิดที่จำเป็นและเหมาะสมในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ทั้งปวงตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

(2) อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การริเริ่มแก้ไขรัฐธรรมนูญมีได้ทั้งจากรัฐสภาของสหรัฐหรือรัฐสภาของรัฐสมาชิก โดยในกรณีที่รัฐสภาของสหรัฐเป็นผู้ริเริ่มแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงข้างมากถึง 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกแต่ละสภา อย่างไรก็ตาม ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมจะมีผลใช้บังคับก็ต่อเมื่อได้รับการให้สัตยาบันด้วยคะแนนเสียง 3 ใน 4 ของรัฐสมาชิก

ข. ด้านการให้ความเห็นชอบ การเลือกหรือแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งระดับสูง ได้แก่

(1) ในกรณีที่ตำแหน่งรองประธานาธิบดีว่างลง ให้ประธานาธิบดีเลือกรองประธานาธิบดีขึ้นคนหนึ่งเสนอต่อรัฐสภา เมื่อรัฐสภาลงคะแนนเสียงข้างมากอนุมัติ จึงให้ดำรงตำแหน่งได้

(2) ในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของสหพันธรัฐ ประธานาธิบดีต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ชั้นสูงของรัฐ เช่น ตำแหน่งผู้พิพากษาศาลสูง เอกอัครราชทูต เป็นต้น

ค. ด้านการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของสหรัฐ (impeachment)

เมื่อปรากฏว่าประธานาธิบดีหรือเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงกระทำความผิดหรือประพฤติตนไม่เหมาะสม สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจฟ้องร้องต่อวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาตัดสินลงโทษด้วยการถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่ง โดยจะต้องใช้คะแนนเสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเหตุที่อาจยื่นเรื่องถอดถอนได้นั้น มีดังต่อไปนี้

(1) การเป็นขบถหรือไม่จงรักภักดีต่อประเทศชาติ (treason)

- (2) การรับสินบน (bribery)
- (3) การประกอบอาชญากรรมร้ายแรง (high Crime)
- (4) การกระทำผิดทางอาญาที่ไม่เกี่ยวกับชีวิตร่างกาย (misdemeanors)

ง. ด้านการให้ความเห็นชอบหรือให้สัตยาบัน

อำนาจในการให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ถึงแม้ว่าสนธิสัญญาจะลงนามโดยประธานาธิบดี แต่จะต้องได้รับการให้สัตยาบันจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3

3.1.1.3 คุณสมบัติ

รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา(senator) ไว้ให้เหมือนกันทุกรัฐ ดังนี้⁴

- ก. ต้องมีอายุครบ 30 ปีบริบูรณ์ในขณะสมัครรับเลือกตั้ง
 - ข. ไม่จำเป็นต้องเป็นคนสัญชาติอเมริกันโดยกำเนิดแต่จะต้องเป็นพลเมืองแห่งสหรัฐอเมริกามาแล้วอย่างน้อย 9 ปี
 - ค. ต้องเป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในรัฐที่ตนสมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 90 วันก่อนวันเลือกตั้ง
 - ง. บุคคลที่เป็นข้าราชการประจำสังกัดหน่วยงานของรัฐใดๆก็ตามจะสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้
- กรณีมีปัญหาในประเด็นเกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาว่าครบถ้วนถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น อยู่ในอำนาจตัดสินของวุฒิสภา โดยวุฒิสภาจะ

⁴ พงษ์ศานต์ พันธูลภ, การเมืองสหรัฐอเมริกา, (กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521), หน้า 60-64. อ้างใน เกียรติภูมิ นิลสุข, "ปัญหาของสถาบันการเมือง:ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย," หน้า 84.

เป็นองค์กรที่มีอำนาจตัดสินว่าจะรับบุคคลเข้าเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือไม่ ซึ่งจะต้องได้เสียงข้างมาก กรณีนี้จึงเป็นการใช้อำนาจในฐานะ“ผู้ตัดสินการเลือกตั้ง”

3.1.1.4 องค์ประกอบและวิธีการได้มา

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากแต่ละรัฐที่รวมตัวกัน รัฐละ 2 คน วุฒิสภาจึงประกอบด้วยสมาชิกทั้งสิ้น 100 คน จากทั้งหมด 50 รัฐ

ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่ 17 ในปี ค.ศ.1913 สมาชิกวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาได้มาโดยสภานิติบัญญัติของแต่ละรัฐเป็นผู้เลือก ซึ่งสภานิติบัญญัติของแต่ละรัฐจะทำการเลือกสมาชิกวุฒิสภาตามวิธีการที่เห็นสมควร การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยสภานิติบัญญัติของแต่ละรัฐนั้น แม้จะมีรัฐสภาวางระเบียบและคอยควบคุมอยู่ก็ตาม แต่ยังไม่ปรากฏผลเป็นที่พอใจ ทั้งนี้ เพราะว่ามีบุคคลที่มีอิทธิพลทางการเมืองและบริษัการค้าใหญ่ๆ มักควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในสภานิติบัญญัติของแต่ละรัฐอยู่มาก ในที่สุดรัฐสภาก็ได้มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่ 17 โดยกำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจากแต่ละรัฐมีจำนวนรัฐละ 2 คน ซึ่งประชาชนแห่งรัฐนั้นเลือกตั้งให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี ให้สมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนมีคะแนนเสียงหนึ่งคะแนน ซึ่งในปี ค.ศ.1913 จึงได้รับการรับรองโดยรัฐสมาชิกต่างๆจนครบ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ทำให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งโดยตรง โดยในทางปฏิบัติผู้ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจะต้องเป็นผู้ได้รับเลือกจากที่ประชุมของแต่ละพรรคก่อนที่เรียกว่า Convention หรือมีการเลือกตั้งหยั่งเสียง(Primary) ก่อน จากนั้นจึงนำรายชื่อที่ได้รับการหยั่งเสียงแล้วส่งเข้าสมัครชิงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาของแต่ละรัฐ⁵

⁵ เกียรติภูมิ นิลสุข, “ปัญหาของสถาบันการเมือง:ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากกรเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” หน้า 85.

สำหรับการดำรงตำแหน่งนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีวาระ 6 ปี โดยในรัฐธรรมนูญมาตรา 1 อนุมาตรา 3⁶ ได้กำหนดให้แบ่งจำนวนสมาชิกวุฒิสภาออกเป็น 3 กลุ่ม กลุ่มละเท่าๆกันเท่าที่จะทำได้ และให้ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภากลุ่มที่หนึ่งว่างลงเมื่อสิ้นปีที่สอง กลุ่มที่สองว่างลงเมื่อสิ้นปีที่สี่ และกลุ่มที่สามว่างลงเมื่อสิ้นปีที่หก กล่าวคือ ในทุกๆ 2 ปี ตำแหน่งวุฒิสภาจำนวนหนึ่งในสามของสมาชิกทั้งหมดจะว่างลง และจะต้องทำการเลือกตั้งใหม่ ลักษณะเช่นนี้ทำให้วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกามีความต่อเนื่อง เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภามีได้หมดวาระลงพร้อมกันทั้งหมด การที่วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกามีวาระดำรงตำแหน่งที่ยาวนานกว่าสภาผู้แทนราษฎรทำให้วุฒิสภามีบทบาทในการเสริมสร้างความมั่นคง โดยการผ่อนสั้นผ่อนยาวและมองการณ์ไกลซึ่งเป็นคุณสมบัติที่ไม่อาจคาดหมายได้ในสภาผู้แทนราษฎร⁷

3.1.2 ประเทศออสเตรเลีย

ออสเตรเลีย (Australia) หรือเครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia) ปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา โดยมีรูปแบบรัฐบาลเป็นสหพันธรัฐ (federal government) จัดทำภารกิจในระดับชาติ และรองลงมาคือการปกครองระดับรัฐ (state) ซึ่งมีอยู่

⁶ Article 1 Section 3 of the United States Constitution : The Senate

"...Immediately after they shall be assembled in Consequence of the first Election, they shall be divided as equally as may be into three Classes. The Seats of the Senators of the first Class shall be vacated at the Expiration of the second Year, of the second Class at the Expiration of the fourth Year, and of the third Class at the Expiration of the sixth Year, so that one third may be chosen every second Year; (and if Vacancies happen by Resignation, or otherwise, during the Recess of the Legislature of any State, the Executive thereof may make temporary Appointments until the next Meeting of the Legislature, which shall then fill such Vacancies.)..."

⁷ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 77.

ทั้งสิ้น 6 รัฐ และ 2 ดินแดน⁸ โดยประเทศออสเตรเลียนั้นเป็นประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มั่นคง เป็นผู้บุกเบิกสิทธิการออกเสียงเลือกตั้งของผู้หญิงและการลงคะแนนลับ ระบอบการปกครองเป็นการผสมผสานของประชาธิปไตยเสรีนิยมของสหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา แต่ยังคงลักษณะเฉพาะตัวแบบออสเตรเลีย⁹ ประมุขแห่งรัฐออสเตรเลีย คือ สมเด็จพระราชินีแห่งออสเตรเลีย ปัจจุบันคือ สมเด็จพระบรมราชินีนาถอลิซาเบธที่ 2¹⁰ ใช้โครงสร้างรัฐสภาแบบสองสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (The House of Representatives) และวุฒิสภา (The Senate) เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของรัฐต่างๆ ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1.2.1 ความเป็นมา

ความเป็นมาของประเทศออสเตรเลียนั้น เริ่มจากการที่ชาวอังกฤษได้เข้ามาตั้งอาณานิคมครั้งแรกในรัฐนิวเซาท์เวลส์ ในปี ค.ศ. 1788 โดยต่อมาในปี ค.ศ. 1901 อาณานิคมในออสเตรเลียได้รวมตัวกันเป็นสหพันธรัฐ ใช้นามว่า เครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia) อันประกอบด้วย รัฐนิวเซาท์เวลส์ รัฐวิกตอเรีย รัฐควีนส์แลนด์ รัฐเซาท์ออสเตรเลีย, รัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย และรัฐแทสเมเนีย รวม 6 รัฐเข้าอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญเดียว โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งวุฒิสภานั้นถือเป็นตัวแทนของแต่ละรัฐที่มารวมตัวกัน เพื่อแสดงถึงการให้ความสำคัญและความเสมอภาคของทุกรัฐ ทั้งนี้ เนื่องจากออสเตรเลียได้รับอิทธิพลทางแนวความคิดในด้านรัฐธรรมนูญ

⁸ ประเทศออสเตรเลียแบ่งออกเป็น 6 รัฐ ได้แก่ นิวเซาท์เวลส์ ควีนส์แลนด์ เซาท์ออสเตรเลีย แทสเมเนีย วิกตอเรีย เวสเทิร์นออสเตรเลีย และ 2 อาณาเขต คือ เขตภาคเหนือ (Northern Territory) และเขตนครหลวง (Australian Capital Region)

⁹ สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ระบบรัฐสภาเครือรัฐออสเตรเลีย[ออนไลน์], 12 พฤษภาคม 2553. แหล่งที่มา http://www.senate.gov.au/index-of-parliament/pages/index_australia.html

¹⁰ พระอิสริยยศในออสเตรเลีย คือ Elizabeth the Second, by the Grace of God Queen of Australia and Her other Realms and Territories, Head of the Commonwealth

และแนวปรัชญาการปกครองประเทศจากสหรัฐอเมริกา เพราะมีวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์คล้ายกัน ทั้งยังได้นำธรรมเนียมประเพณีการปกครองแบบอังกฤษมาใช้ในสภาทั้งสองด้วย เพราะเป็นส่วนหนึ่งของเครือจักรภพ

3.1.2.2 อำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่หลักของวุฒิสภา คือ ด้านนิติบัญญัติ ซึ่งถือเป็นการประกันว่าการตัดสินใจในด้านนิติบัญญัติไม่ได้กระทำแต่เพียงตัวแทนจากรัฐซึ่งมีประชากรอยู่มาก นอกจากนั้น วุฒิสภายังมีหน้าที่ที่สำคัญยิ่งในการตรวจสอบรัฐบาล โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้¹¹

ก. ด้านนิติบัญญัติ

(1) ถ่วงดุลอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนในแต่ละรัฐ มีอำนาจหน้าที่เกือบเท่าเทียมสภาผู้แทนราษฎร คือ สามารถเสนอร่างกฎหมายได้ ยกเว้นในเรื่องเกี่ยวกับการเงินซึ่งจะกระทำได้เพียงสง่างคืน หรือขอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเท่านั้น

(2) ทำหน้าที่เป็นสภาที่ตรวจสอบ และให้ความเห็นเพิ่มเติมในงานด้านนิติบัญญัติ หรือการเสนอร่างกฎหมายที่มาจากสภาผู้แทนราษฎร เพื่อการพิจารณาร่างกฎหมายที่รอบคอบและเหมาะสม และเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นผ่านทางสมาชิกวุฒิสภา หรือไม่ผ่านร่างกฎหมายหากมีความเห็นแย้ง หรืออาจจะแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมาย พัฒนาการของระบบกรรมาธิการของวุฒิสภาช่วยให้เกิดช่องทางสื่อสารที่เป็นทางการระหว่างวุฒิสภาและประชาชนหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องผ่านคณะกรรมาธิการ

¹¹ สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ระบบรัฐสภาเครือรัฐออสเตรเลีย[ออนไลน์].

(3) ปกป้องผลประโยชน์ประชาชน หากรัฐบาลมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรและต้องการเสนอมาตรการหรือร่างกฎหมายที่เข้มงวดเกินไป ซึ่งไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน วุฒิสภาสามารถพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายดังกล่าว โดยคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดต่อประชาชนอย่างแท้จริง

(4) ตรวจสอบและพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการเงิน โดยคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณางบประมาณ

(5) เสนอร่างกฎหมายที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเงินที่วุฒิสภาเห็นเหมาะสม แสดงให้เห็นว่าในระบบรัฐสภาเปิดโอกาสในการพิจารณาประเด็นปัญหาต่าง ๆ และผลักดันกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งไม่ได้จำกัดอยู่เพียงฝ่ายรัฐบาลที่บริหารประเทศเท่านั้น

ข. ด้านการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน

(1) ตรวจสอบการใช้อำนาจในการออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาอาจยับยั้งการออกกฎระเบียบต่าง ๆ ของรัฐบาลได้ นอกจากนี้ วุฒิสภาเพียงสภาเดียวก็สามารถยับยั้งร่างกฎหมายต่าง ๆ ได้ วุฒิสภาจึงมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) ปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งอาจถูกลดทอนได้จากร่างกฎหมายของรัฐบาล และดำเนินนโยบายต่าง ๆ โดยการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอมา และสอบถามประเด็นปัญหาผ่านคณะกรรมการว่าด้วยข้อบังคับและการรักษาระเบียบการประชุม (Committee on Regulations and Ordinances)

(3) ถ้าวุฒิสภามีประเด็นข้อสงสัยต่าง ๆ ในการบริหารประเทศ รัฐบาลมีหน้าที่ต้องตอบคำถามในประเด็นข้อสงสัยนั้น จึงถือว่าวุฒิสภาเป็นสถาบันที่ปกป้องผลประโยชน์ของประเทศ

อำนาจของวุฒิสภาต่าง ๆ เหล่านี้ต้องใช้อย่างรอบคอบและมี
ธรรมาภิบาล โดยคำนึงถึงหลักการ ดังนี้

- (1) หลักการรัฐสภาแบบสองสภา ทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุล
อำนาจของสภาผู้แทนราษฎร
- (2) เป็นสิทธิของวุฒิสภาที่จะตรวจสอบมาตรการการดำเนิน
นโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล
- (3) การยอมรับว่าเสียงในสภาผู้แทนราษฎรอาจจะไม่ได้สะท้อน
เสียงที่แท้จริงของประชาชน ซึ่งแตกต่างจากเสียงในวุฒิสภาที่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียน โดย
การเลือกตั้งใหม่จำนวนกึ่งหนึ่งทุกๆ 3 ปี
- (4) ถ้าเรื่องโต้แย้งที่เกี่ยวกับกฎหมายได้รับการเห็นชอบจาก
ประชาชนด้วยผลประชามติหรือวิธีการรับฟังความคิดเห็นอื่น ๆ วุฒิสภาต้องยินยอมผ่านร่าง
กฎหมายดังกล่าว และไม่ต่อต้านเมื่อรัฐบาลได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนอย่างชัดเจน

3.1.2.3 คุณสมบัติ

ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้¹²

- ก. อายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป
- ข. เป็นพลเมืองชาวออสเตรเลีย และ
- ค. มีสิทธิที่จะออกเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
หรือมีคุณสมบัติที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้

¹² เรื่องเดียวกัน.

3.1.2.4 องค์ประกอบและวิธีการได้มา

วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 76 คน แบ่งเป็น 2 ส่วน ดังนี้¹³

ส่วนแรก มาจากการเลือกตั้งจาก 6 รัฐ รัฐละ 12 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี โดยสมาชิกวุฒิสภาจำนวนกึ่งหนึ่งจะหมดวาระและเลือกตั้งสมาชิกใหม่ทุกๆ 3 ปี

ส่วนที่สอง มีจำนวน 4 คน มาจากการเลือกตั้งซึ่งจัดขึ้นพร้อมกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากดินแดนนครหลวง (the Australia Capital Territory) และ ดินแดนเขตภาคเหนือ (the Northern Territory) เขตละ 2 คน ซึ่งมีวาระการดำรงตำแหน่งสูงสุด 3 ปี หรือหมดวาระเมื่อสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง

การเลือกตั้งวุฒิสภา ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน เนื่องจากสามารถสะท้อนถึงเสียงประชาชนได้ถูกต้องมากกว่า โดยผู้สมัครอิสระหรือตัวแทนจากกลุ่มเล็กๆ มีโอกาสที่จะได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตลอดช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลไม่ได้รับเสียงข้างมากในวุฒิสภา และสมาชิกวุฒิสภาที่ไม่ได้มาจากพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลสามารถร่วมกันลงคะแนนไม่เห็นชอบหรือแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายที่รัฐบาลผ่านเข้าสู่วุฒิสภาได้ ระบบกรรมวิธีการของวุฒิสภาที่ใหญ่และมีความคล่องตัวทำให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถตรวจสอบนโยบายต่างๆ ในเชิงลึก ตลอดจนตรวจสอบการดำเนินนโยบายของรัฐมนตรีได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹⁴

โดยปกติแล้ว รัฐบาลไม่สามารถยุบวุฒิสภาแต่เพียงสภาเดียวได้ ยกเว้นในกรณีที่มีการยุบสภาทั้งสองสภาพร้อมกัน (double dissolution) ซึ่งเกิดขึ้นในกรณีที่เกิดทางตัน (deadlock) ในการออกกฎหมายที่ต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากจากทั้งสองสภา

¹³ เรื่องเดียวกัน.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน.

เมื่อมีการประชุมวุฒิสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้ง วุฒิสภาจะแบ่งเป็น 2 กลุ่ม จำนวนเท่า ๆ กัน โดยกลุ่มแรกจะมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี และกลุ่มที่สองจะมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และต่อจากนั้นชุดต่อไปจะมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปีนับจากวันเริ่มแรกที่เข้ารับตำแหน่ง

3.1.3 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีหรือประเทศเยอรมนีนั้น เป็นประเทศซึ่งเกิดจากการรวมตัวกันของแคว้นต่างๆ ซึ่งมีประวัติความเป็นมาอันยาวนาน โดยในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองประเทศเยอรมนีได้ถูกแบ่งออกเป็นสองส่วน ก่อนจะกลับมารวมตัวกันอีกครั้งในวันที่ 3 ตุลาคม ค.ศ. 1990 ปัจจุบันประเทศเยอรมนีปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและสภาแห่งรัฐ (Bundesrat) มาจากการแต่งตั้งเพื่อเป็นตัวแทนของรัฐต่างๆ จำนวน 16 รัฐ¹⁵

3.1.3.1 ความเป็นมา

สภาที่สองของประเทศเยอรมนีนั้น ให้ชื่อว่า "Bundesrat" ซึ่งมีความหมายว่า "สภาแห่งรัฐ" ก่อตั้งขึ้นพร้อมกับจักรวรรดิเยอรมัน (German Empire) ในปี ค.ศ. 1871 แต่เดิมนั้น สภาแห่งรัฐประกอบไปด้วยสมาชิกที่เป็นข้าราชการชั้นสูงและถือเป็นสภาที่มีอำนาจมาก เนื่องจากกฎหมายทุกฉบับต้องผ่านการเห็นชอบจากสภาแห่งรัฐ ต่อมาในปี ค.ศ. 1919 จึงมีการตั้ง "Reichsrat" หรือ "สภาแห่งจักรวรรดิ" ขึ้นมาแทน โดยมีอำนาจลดลง ทำได้เพียงการคัดค้านร่างกฎหมาย ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรสามารถลงคะแนนเสียงเพื่อผ่านร่างกฎหมายดังกล่าวภายหลังได้ด้วยคะแนนเสียงสองในสาม แต่เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นประกอบไปด้วยสมาชิกจากหลายพรรคการเมือง ดังนั้น ส่วนใหญ่แล้วจึงไม่สามารถลงคะแนนเสียงเพื่อยืนยันร่างกฎหมายที่สภาแห่งจักรวรรดิคัดค้านได้เนื่องจากมีคะแนนเสียงไม่ถึงสองในสามของสมาชิกทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ต่อมาประเทศเยอรมนีได้ตกอยู่ภายใต้การปกครองระบอบเผด็จการโดยฮิต

¹⁵ อมร รักษาสัตย์, ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 237.

เลอร์ตั้งแต่ ค.ศ. 1933 จนกระทั่งในภายหลังประเทศเยอรมนีเป็นฝ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 โดยถูกแบ่งประเทศและถูกปกครองโดยสี่ประเทศมหาอำนาจ ต่อมาในปี ค.ศ. 1949 จึงมีการสถาปนาสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีขึ้น มีสภาผู้แทนราษฎรได้มาโดยการเลือกตั้งและยังมีสภาแห่งรัฐ (Bundesrat) ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนจากแต่ละรัฐด้วย¹⁶

3.1.3.2 อำนาจหน้าที่

เนื่องจากการที่สมาชิกของสภาแห่งรัฐนั้นเป็นผู้ได้รับการแต่งตั้งจากแต่ละรัฐเพื่อเป็นตัวแทนของรัฐ โดยทำการแต่งตั้งจากผู้ที่ดำรงตำแหน่งในรัฐบาลของแต่ละรัฐ ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของผู้เป็นสมาชิกของสภาแห่งรัฐนั้น จึงมีบทบาททั้งในส่วนของการดำรงตำแหน่งในรัฐบาลของรัฐสมาชิก และบทบาทในฐานะของสมาชิกสภาแห่งรัฐ ซึ่งในส่วนของอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาแห่งรัฐนั้น มีดังนี้

ก. ด้านนิติบัญญัติ

สภาแห่งรัฐมีบทบาทสำคัญในด้านนิติบัญญัติในฐานะตัวแทนของรัฐต่างๆ โดยสามารถพิจารณา อนุมัติ เสนอ หรือยับยั้งร่างกฎหมายได้ ซึ่งหากเป็นร่างกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของรัฐสมาชิก เช่น การแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือร่างกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อประมาณของรัฐสมาชิก ร่างกฎหมายนั้นจะไม่สามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากสภาแห่งรัฐ สภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถลงคะแนนเสียงเพื่อยืนยันร่างกฎหมายดังกล่าวที่สภาแห่งรัฐไม่เห็นชอบได้ โดยสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐบาลจะทำได้เพียงการตั้งคณะกรรมการการไกล่เกลี่ยเพื่อให้เกิดการประนีประนอมเท่านั้น กล่าวคือ ร่างกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของรัฐสมาชิกนั้นจะสามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ต่อเมื่อสภาผู้แทนราษฎรและสภาแห่งรัฐตกลงกันได้เท่านั้น¹⁷

¹⁶ Bundesrat, bundesrat of germany [online], 6 October 2010. Available from http://www.bundesrat.de/nn_11628/en/organisation-en.html

¹⁷ Ibid.

ข. ด้านการเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่ง

สภาแห่งรัฐมีอำนาจด้านการเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่ง เช่น การเลือกสมาชิกเข้าดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐ (Federal Constitutional Court) จำนวนกึ่งหนึ่ง¹⁸ เป็นต้น

3.1.3.3 คุณสมบัติ

สมาชิกของสภาแห่งรัฐซึ่งได้รับการแต่งตั้งนั้น ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในรัฐบาลของรัฐต่างๆ กล่าวคือ มีคุณสมบัติเป็นผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาลหรือรัฐมนตรีของแต่ละรัฐ แต่สมาชิกที่เป็นตัวแทนจาก Berlin Bremen และ Hamburg นั้น ยังอาจมาจากผู้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีหรือสมาชิกวุฒิสภาของรัฐดังกล่าวได้ด้วย¹⁹

3.1.3.4 องค์ประกอบและวิธีการได้มา

สมาชิกของสภาแห่งรัฐ ในปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 69 คน เป็นตัวแทนจากแต่ละรัฐ โดยองค์ประกอบของสภาแห่งรัฐนั้น มีลักษณะแตกต่างจากวุฒิสภาของประเทศอื่นๆ ที่อยู่ในฐานะตัวแทนของรัฐสมาชิก เนื่องจากสมาชิกของสภาแห่งรัฐไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่เป็นตัวแทนซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลของรัฐสมาชิก (state government) ซึ่งโดยทั่วไปแล้วสมาชิกสภาแห่งรัฐมักมาจากผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาลหรือรัฐมนตรีของแต่ละรัฐ โดยจำนวนประชากรจะเป็นสิ่งที่ใช้กำหนดจำนวนสิทธิในการลงคะแนนเสียงของตัวแทนแต่ละรัฐในสภาแห่งรัฐ ซึ่งโดยหลักแล้วกำหนดให้มีจำนวนไม่ต่ำกว่า 3 โหวตและไม่เกิน 6 โหวต กล่าวคือ รัฐที่มีจำนวนประชากรถึงสองล้านคนมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงได้ 4 โหวต รัฐที่มีจำนวนประชากรถึงหกล้านคนมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงได้ 5 โหวต และรัฐที่มีจำนวนประชากรถึงเจ็ดล้านคนมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงได้ 6 โหวต โดยรัฐบาลของแต่ละรัฐอาจแต่งตั้งตัวแทนรัฐเป็นจำนวนเท่ากับ

¹⁸ อมร รักชาติย์, ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครอง หลาย, หน้า 294.

¹⁹ Bundesrat, bundesrat of germany [online], 6 October 2010. Available from http://www.bundesrat.de/nn_11628/en/organisation-en.html

จำนวนสิทธิในการลงคะแนนเสียงที่แต่ละรัฐมีได้ หรืออาจแต่งตั้งตัวแทนเพียงคนเดียวก็ได้โดยไม่ทำให้จำนวนสิทธิในการลงคะแนนเสียงเสียไป ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าจำนวนสมาชิกสภาแห่งรัฐซึ่งเป็นตัวแทนจากแต่ละรัฐอาจมีจำนวนไม่เท่ากัน ขึ้นกับจำนวนสิทธิในการลงคะแนนเสียงของแต่ละรัฐซึ่งคำนวณตามจำนวนประชากรนั่นเอง

ในส่วนของสมาชิกภาพของสมาชิกสภาแห่งรัฐนั้นจะสิ้นสุดโดยอัตโนมัติหากผู้เป็นตัวแทนนั้นนอกจากการปฏิบัติหน้าที่หรือนอกจากการดำรงตำแหน่งในรัฐบาลของรัฐสมาชิก หรือกรณีที่รัฐบาลของรัฐสมาชิกถอนบุคคลนั้นนอกจากการเป็นตัวแทน

อย่างไรก็ตาม ประเทศเยอรมนีได้มีแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปสภาแห่งรัฐโดยแม้ว่าจะมีข้อเสนอแนะจากหลายฝ่ายเกี่ยวกับรูปแบบของสภาแห่งรัฐ เช่น การเปลี่ยนแปลงเป็นระบบวุฒิสภาแบบสหรัฐอเมริกาที่ได้มาโดยการเลือกตั้งเพื่อลดอิทธิพลจากรัฐบาลของรัฐสมาชิกในการออกกฎหมาย และเพื่อให้การออกกฎหมายเป็นไปโดยโปร่งใสและสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยมากขึ้น²⁰ แต่ข้อเสนอดังกล่าวไม่ได้รับความสนใจจากคณะกรรมการการปกครองระบอบสหพันธรัฐ (The Federalism Commission) มากนัก โดยประเด็นที่ได้รับความสนใจและมีการอภิปรายอย่างมากคือการลดอำนาจของสภาแห่งรัฐในด้านนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันประเด็นดังกล่าวยังไม่เป็นที่ยุติ²¹

3.2 รัฐเดี่ยว

จากที่ได้กล่าวในรายละเอียดในบทที่ 2 มาแล้วว่า การที่รัฐเดี่ยวมีการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจมิได้เกิดจากการรวมตัวกันของรัฐต่างๆ รัฐเดี่ยวจึงมิได้มีความจำเป็นในการมีสภาที่สองเพื่อเป็นตัวแทนของแต่ละรัฐดังเช่นรัฐรวม ดังนั้น การกำหนดให้มีสภาที่สองของรัฐเดี่ยวแต่

²⁰ Ibid.

²¹ Arthur B. Gunlicks, German Federalism: Theory and developments

[online], 6 October 2010. Available from <http://www.germanlawjournal.com/>

ละรัฐจึงอาศัยมูลเหตุที่แตกต่างกันออกไป ผู้เขียนได้ทำการศึกษาระบบวุฒิสภาของรัฐเดี่ยวที่ประสบความสำเร็จในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ยังคงใช้ระบบสองสภา เพื่อแสดงให้เห็นถึงมูลเหตุ ประวัติความเป็นมาของวุฒิสภา อำนาจหน้าที่ และวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่แตกต่างกันในแต่ละรัฐ ได้แก่ ประเทศอังกฤษที่อาศัยการได้มาโดยการแต่งตั้งเพื่อเป็นตัวแทนขุนนางอันเนื่องมาจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ ประเทศฝรั่งเศสอาศัยการได้มาโดยการเลือกตั้งทางอ้อมเพื่อเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองท้องถิ่น ประเทศไอร์แลนด์ที่อาศัยการได้มาในรูปแบบผสมเพื่อเป็นตัวแทนกลุ่มประชาชนผู้มีการศึกษาและกลุ่มอาชีพและประเทศญี่ปุ่นที่อาศัยการได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรงเพื่อเป็นตัวแทนประชาชน ดังนี้

3.2.1 ประเทศอังกฤษ

อังกฤษเป็นประเทศที่มีวิวัฒนาการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาอย่างยาวนาน ในปัจจุบัน ประเทศอังกฤษปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาโดยใช้โครงสร้างเป็นระบบสองสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาสามัญ (House of Commons) และสภาขุนนาง (House of Lords) ร่วมกันทำหน้าที่เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งในทางกฎหมายและทางธรรมเนียมประเพณีการปกครองของอังกฤษ รัฐสภาประกอบด้วย 3 สถาบันหลัก ได้แก่ สถาบันพระมหากษัตริย์ สภาขุนนาง และสภาสามัญ โดยระบบรัฐสภาของอังกฤษนั้นเป็นผลมาจากประวัติศาสตร์การต่อสู้เพื่อจำกัดอำนาจของผู้ปกครองหรือพระมหากษัตริย์ จนกระทั่งอำนาจในการปกครองได้ตกมาสู่รัฐสภาและสามัญชนในเวลาต่อมา ดังนั้น สภาขุนนาง (House of Lords) ของประเทศอังกฤษจึงเป็นสถาบันหนึ่งที่เป็นผลจากวิวัฒนาการอันยาวนานของประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองจนกลายเป็นต้นแบบของระบบสองสภาซึ่งมีความน่าสนใจและควรแก่การนำมาศึกษาเป็นอย่างยิ่ง ดังต่อไปนี้

3.2.1.1 ความเป็นมา

สภาขุนนาง (House of Lords) ของประเทศอังกฤษ เป็นสภาสูง (upper house) หรือสภาที่สอง (the second chamber) ที่มีวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์มาอย่างยาวนาน ตั้งแต่สมัยแองโกลแซกซอน โดยมีชื่อว่า สภา Witan หรือ สภา Witenagemot มีที่มาจาก

แนวความคิดที่ผสมผสานระหว่างแนวคิดของชาวโรมันที่เห็นว่ากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดเพราะเป็นผู้ได้รับอำนาจมาจากพระเจ้า กับประเพณีของชนเผ่าเยอรมันที่เห็นว่าในกิจการที่สำคัญเกี่ยวกับบ้านเมืองหรือในการสร้างกฎหมาย กษัตริย์ไม่ควรปฏิบัติโดยพลการ หากแต่ควรได้รับความยินยอมของราษฎรหรือปรึกษากับราษฎรก่อน²² สภา Witenagemot เริ่มแรกมีฐานะเป็นเพียงที่สภาปรึกษา (Advisory Council) คอยให้คำแนะนำ ให้ความยินยอม หรือรับรองนโยบายการบริหารประเทศของกษัตริย์ ซึ่งกษัตริย์ไม่ผูกพันที่จะต้องขอความยินยอม หรือความเห็นชอบจากสภาหรือต้องปฏิบัติตามคำแนะนำของสภา ต่อมาในรัชสมัยของพระเจ้าวิลเลียม (William the Conqueror) ได้จัดตั้งมหาสภา (Magnum Concilium, The Great Council) ขึ้นแทนสภา Witan หรือสภา Witenagemot ของพวกแองโกลแซกซอน เพื่อแสดงให้เห็นว่าในกิจการสำคัญนั้น พระมหากษัตริย์มิได้ตัดสินใจด้วยพระองค์เองแต่เพียงผู้เดียว แต่พระองค์ทรงปรึกษากับคณะที่ปรึกษามาแล้ว²³ ในเวลาต่อมามหาสภาได้กลายมาเป็นที่ประชุมของเหล่าบรรดาขุนนางชั้นสูงซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินในระบบฟิวดัล (feudalism) ในเวลาที่พระมหากษัตริย์ต้องการเงินสนับสนุนเพื่อนำไปใช้ในกิจการต่างๆ พระองค์ก็จะทรงเรียกประชุมมหาสภาเพื่อที่จะขอความยินยอมในการจัดเก็บเงินภาษีเพื่อนำไปใช้ในกิจการนั้นๆ โดยแต่เดิมสภานี้จะมีแต่เฉพาะขุนนางและบรรดาพระราชาคณะชั้นสูงเท่านั้นที่มีสิทธิเข้าร่วมประชุม ทั้งนี้เนื่องจากประเทศอังกฤษในอดีตเป็นสังคมเกษตรกรรม ฐานะในทางเศรษฐกิจและความมั่งคั่งจึงอยู่กับบรรดาขุนนางเจ้าของที่ดิน (Land Lords) ที่สามารถเอาที่ดินออกให้ราษฎรคนสามัญเช่าทำกินเท่านั้น ต่อมาระบบเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปจากระบบเศรษฐกิจแบบสังคมเกษตรกรรมมาสู่ระบบเศรษฐกิจแบบการค้าซึ่งระบบการขนส่งสินค้าในทางบกและทางน้ำเจริญก้าวหน้ามากขึ้นทำให้ราษฎรคนสามัญจำนวนมากมีฐานะดีขึ้น พระมหากษัตริย์จึงหันไปทำการจัดเก็บภาษีจากราษฎรสามัญและเพื่อความชอบธรรมในการจัดเก็บเงินภาษีดังกล่าว พระมหากษัตริย์จึงต้องทรงแลกกับการให้ราษฎรสามัญมี

²² ดิเรก ชัยนาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญและเลือกตั้งพิสดาร, (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2493), หน้า 93.

²³ สมบัติ จันทรวงศ์, การเมืองอังกฤษ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2543), หน้า 25-26.

ตัวแทนในสภาเพื่อให้ความยินยอมในการจัดเก็บภาษีของพระมหากษัตริย์ สภาพการณ์เช่นนี้ทำให้รัฐสภาประกอบไปด้วยบุคคลหลากหลายชนชั้น ได้แก่ ขุนนาง พระ และสามัญชน

ในระยะแรกที่รัฐสภาประกอบไปด้วยคนหลากหลายชั้นนี้ นอกจากการให้ความยินยอมในการจัดเก็บภาษีแล้ว ก็มีบทบาทเพียงให้คำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์เท่านั้น ต่อมาจึงได้มีความพยายามที่จะควบคุมการบริหารปกครองประเทศและจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์มากขึ้นเรื่อยๆ มีการสร้างหลักการทางกฎหมายว่ากษัตริย์จะตรากฎหมายใดขึ้นใช้บังคับกับประชาชนจะต้องได้รับความยินยอมจากสภาก่อน ซึ่งหลักการดังกล่าวได้เป็นที่มาของอำนาจอธิปไตยของรัฐธรรมนูญของรัฐสภา ในที่สุดรัฐสภาก็ได้ยึดเอาอำนาจการปกครองของกษัตริย์ไปจนหมด ทำให้พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในฐานะประมุขแต่ไม่ได้มีอำนาจปกครองอย่างแท้จริง และการกระทำใดๆ ของพระมหากษัตริย์ต้องมีผู้สนองพระบรมราชโองการ

ต่อมารัฐสภามีความขัดแย้งกันในเรื่องผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มขุนนางและพระกับกลุ่มอัศวินและสามัญชนได้นำไปสู่การแยกตัวออกไปประชุมกันต่างหากของแต่ละสภา อันนำไปสู่ระบบสองสภา (bicameral system) ในระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษที่มีสภาขุนนาง (House of Lords) และสภาสามัญ (House of Commons) ประกอบกันเป็นรัฐสภา ทั้งสภาสามัญและสภาขุนนางต่างพยายามที่จะมีบทบาทในการปกครองบริหารประเทศ โดยในที่สุดสภาสามัญก็ได้แย่งเอาอำนาจการปกครองไปจากสภาขุนนางจนสำเร็จ

จนกระทั่งมีการปฏิรูปสภาขุนนางในปี ค.ศ. 1911 และ ค.ศ. 1949 ส่งผลให้สภาขุนนางถูกลดทอนอำนาจครั้งสำคัญ เนื่องจากการปฏิรูปมีผลทำให้สภาขุนนางไม่มีอำนาจยับยั้งกฎหมายได้อย่างสิ้นเชิงอีกต่อไป ในทางหลักการประชาธิปไตยนั้น การคงไว้ซึ่งสภาขุนนางของอังกฤษไม่สามารถหาเหตุผลมาสนับสนุนในทางทฤษฎีได้ เพราะขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนที่ว่าองค์กรผู้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชนหรือฝ่ายนิติบัญญัติย่อมต้องเป็นตัวแทนของประชาชนที่มาจาก การเลือกตั้ง และขัดต่อหลักความเสมอภาค เพราะไม่อาจปฏิเสธได้ว่าสภาขุนนางของอังกฤษนั้นเป็นรากเหง้าที่เป็นรูปธรรมของระบบศักดินาที่มีการแบ่งคนในสังคมเป็นฐานันดรต่างๆ อย่างไรก็ตาม สภาขุนนางก็ยังมีประโยชน์ในแง่ที่เป็น

สถาบันที่สะท้อนแนวความคิดของชาติ และมีองค์ประกอบของสภาที่มีบุคคลระดับชั้นนำของประเทศ ซึ่งมีได้ถูกผูกมัดโดยการเมือง และมีความหลากหลายทางอาชีพ จึงสามารถพิจารณาปัญหาต่างๆได้อย่างเหมาะสมและเป็นกลางมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น สภาขุนนางสำหรับคนอังกฤษแล้วยังคงมีประโยชน์อยู่สำหรับการเมืองการปกครองของเขา ซึ่งคนอังกฤษยังคงไว้เป็นเอกลักษณ์ของชนชาติอังกฤษ²⁴

อย่างไรก็ดี แนวความคิดที่จะทำการปฏิรูปสภาขุนนางก็ยังมีอยู่ตลอดมา และได้มีการปฏิรูปสภาขุนนางครั้งล่าสุดในปี ค.ศ. 1999 โดยในชั้นแรกรัฐบาลได้จัดให้มีการเอาขุนนางสืบเชื้อสาย (hereditary peers) ออกจากสภาขุนนาง ด้วยการตราพระราชบัญญัติสภาขุนนางปี ค.ศ.1999 (House of Lords Act 1999) ซึ่งเป็นผลให้จำนวนของขุนนางสืบเชื้อสายในสภาขุนนางลดลงจาก 750 คน เหลือเพียง 92 คน ซึ่งขุนนางสืบเชื้อสายทั้ง 92 คนนี้ได้รับเลือกจากผู้ซึ่งมีสิทธิเป็นสมาชิกในสภาขุนนางโดยผ่านทางสถานะของการสืบเชื้อสาย (hereditary) นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. 1999 ได้มีการตั้งคณะกรรมการราชวงศ์ (Royal Commission) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบความคิดเห็นในเรื่องการปฏิรูปสภาขุนนางและทำเป็นข้อเสนอ ซึ่งต่อมาได้ถูกจัดพิมพ์เป็นรายงานในปี ค.ศ. 2000 มีข้อเสนอทั้งหมด 132 ข้อ ซึ่งข้อหลักๆได้แก่²⁵

- (1) สภาขุนนางควรมีสมาชิกประมาณ 550 คน ซึ่งควรมาจากการเลือกตั้งเป็นจำนวน 67 คน หรือ 195 คน ก็ได้
- (2) ควรมีการตั้งคณะกรรมการแต่งตั้งอิสระ (Independent Appointments Commission) เพื่อรับผิดชอบการแต่งตั้งทั้งหมด
- (3) สภาขุนนางชุดใหม่ควรมีความสามารถในการให้คำปรึกษาในหลายๆเรื่อง ควรจะเป็นตัวแทนของสังคมในวงกว้างของอังกฤษในต้นศตวรรษที่ 21 ควรจะทำงานกับสภาสมาชิกในการตรวจสอบรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

²⁴ เกียรติภูมิ นิลสุข, "ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย," หน้า 66.

²⁵ เรื่องเดียวกัน.



(4) สภามัณเฑียรควรเป็นสภาหลักทางการเมือง โดยเป็นสภาที่มีอำนาจตัดสินใจในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะสำคัญต่างๆ เช่น เรื่องที่เกี่ยวกับการเสนอกฎหมาย ส่วนสภาที่สองควรมีอำนาจเพียงพอในการเรียกร้องให้รัฐบาลและสภาล่างพิจารณากฎหมายที่ได้รับการเสนออีกครั้งและนำเหตุผลที่คัดค้านไปพิจารณาด้วย

(5) สภาขุนนางควรประกอบด้วยสัดส่วนของบุคคลผู้ที่ไม่ได้เป็นนักการเมืองอาชีพ ผู้ที่มีประสบการณ์ที่แตกต่างและผู้ที่มีความสามารถนำความเชี่ยวชาญมาใช้ในการเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับประโยชน์ของสาธารณะ และตัวแทนของสภามัณเฑียรชุดปฏิรูปควรเข้ากันได้กับตัวแทนของประเทศดังเช่นที่ได้ปรากฏในผลคะแนนในการเลือกตั้งครั้งล่าสุด แต่ไม่ควรให้ถูกรอบงำโดยพรรคการเมือง และให้รวบรวมคนที่สามารถช่วยในการรักษาปรัชญา ศีลธรรม หรือศาสนาในนโยบายสาธารณะ

(6) การมีบรรดาศักดิ์เป็นขุนนาง (Peerage)²⁶ ซึ่งเป็นสมาชิกได้ต่อเนื่องตลอดชีพหรือสืบทอดตำแหน่งได้นั้น ไม่จำเป็นอีกต่อไปสำหรับการเป็นสมาชิกสภาขุนนาง

(7) ควรอนุญาตให้สมาชิกสภาขุนนางสามารถถูกเลือกให้เป็นรัฐมนตรีได้

(8) สภาขุนนางควรทำให้แน่ใจว่าการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับรัฐธรรมนูญนั้นต้องมาจากการเปิดอภิปรายได้อย่างเต็มที่และต้องมีการพิจารณาการตรากฎหมายอย่างรอบคอบเพิ่มมากขึ้น

(9) คณะกรรมาธิการไม่แนะนำให้สมาชิกสภาขุนนางได้มาโดยการเลือกตั้งเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด หรือจากการเลือกตั้งทางอ้อมจากสถาบันต่างๆ หรือองค์กรปกครองท้องถิ่น หรือจากสมาชิกสภายุโรปของอังกฤษ หรือการเลือกแบบสุ่มหรือแบบผสม

²⁶ Peerage หมายถึง ระบบของบรรดาศักดิ์ในสหราชอาณาจักร ซึ่งแสดงถึงการเป็นชนชั้นสูงในสังคม มีบรรดาศักดิ์ตั้งแต่ ดยุก (Duke) มาร์ควิส (Marquis) เอิร์ล (Earls) วิสเคานต์ (Viscount) และบารอน (Baron)

ต่อมาในวันที่ 4 พฤษภาคม ค.ศ. 2000 รัฐบาลประกาศตั้งคณะกรรมการร่วมของรัฐสภาเพื่อพิจารณารายงานดังกล่าวของคณะกรรมการการราชวงศ์ (Royal Commission) และทำการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ ซึ่งต่อมาในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2001 รัฐบาลได้ออกสมุดปกขาวและข้อหาหรือว่ารัฐบาลเห็นพ้องกับข้อเสนอของคณะกรรมการการราชวงศ์ แต่รัฐบาลมีข้อเสนอขึ้นเอง ดังนี้²⁷

(1) จะต้องให้ขุนนางสืบเชื้อสาย(hereditary peers) ทั้ง 92 คนออกจากสภาขุนนาง หลังจากนั้น 10 ปีจำนวนสมาชิกสภาขุนนางทั้งสิ้นจะอยู่ที่ 600 คน และสมาชิก 120 คนจะได้รับเลือกตั้งเพื่อเป็นตัวแทนของประเทศและภูมิภาคต่างๆ

(2) ในส่วนสมาชิกที่เป็นอิสระจะต้องรวมชนกลุ่มน้อยสำคัญเข้าไป ด้วย สมาชิกทางการเมืองจะต้องเป็นตัวแทนมาจากพรรคหลักๆ ซึ่งสัดส่วนจะมาจากการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ผ่านมา การเป็นสมาชิกสภาต้องไม่เชื่อมโยงกับการมีบรรดาศักดิ์เป็นขุนนาง ควรมีการเพิ่มจำนวนตัวแทนของผู้หญิงและจากเชื้อชาติที่เป็นกลุ่มน้อย ในอนาคตจะไม่มีกลุ่มใดในสังคมที่มีสิทธิสืบทอดการเป็นสมาชิกสภานี้ สภาขุนนางจะยังคงมีลักษณะที่เหนือกว่าสภาล่างในการปฏิบัติหน้าที่ของตน หน้าที่หลักยังคงเป็นการพิจารณาและทบทวนกฎหมาย การพิจารณาตรวจสอบฝ่ายบริหาร และการอภิปรายและรายงานเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะต่างๆ

(3) คณะกรรมการการแต่งตั้งจะจัดการในเรื่องความสมดุลและขนาดของสภา แต่งตั้งสมาชิกที่เป็นอิสระ และรับรองความเป็นกลางของสมาชิกที่มาจากพรรคการเมือง

ส่วนในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะครั้งแรกนั้น ทำให้มีการอภิปรายกันในเรื่องการปฏิรูปสภาขุนนางอย่างที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน โดยมีเอกสารตอบกลับมาถึง 1,101 ฉบับ และมีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางทั้งในรัฐบาลและสื่อมวลชน นอกเหนือจากนี้พรรค Conservative และพรรค Liberal Democrat ก็มีทำข้อเสนอเข้ามาด้วยในเดือนมกราคม ค.ศ. 2000 ต่อมาในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2002 รัฐบาลเสนอให้จัดตั้งคณะกรรมการร่วมในเรื่องการปฏิรูปสภาขุนนาง เพื่อให้เรื่องนี้มีความคืบหน้าไปได้ ซึ่งในวันที่ 11 ธันวาคม ค.ศ. 2002

²⁷ เกียรติภูมิ นิลสุข, "ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย," หน้า 67.

คณะกรรมการการร่วมได้จัดพิมพ์รายงานฉบับแรก เสนอทางเลือกขององค์ประกอบใหม่ของสภาขุนนางถึง 7 รูปแบบ โดยนายกรัฐมนตรี Tony Blair ได้แสดงการสนับสนุนให้มีการแต่งตั้งทั้งสภาและต่อต้านสภาลูกผสม ในเดือนมกราคม ค.ศ. 2003 สภาขุนนางและสภาสมาชิกได้อภิปรายรายงานนี้อย่างไรก็ดี สภาล่างไม่ได้ตกลงกันว่าจะสนับสนุนทางเลือกใดส่วนสภาขุนนางสนับสนุนการแต่งตั้งทั้งสภา โดยภายในคณะกรรมการการร่วมเองก็มีความเห็นแตกต่างกัน ต่อมาในเดือนกันยายน ค.ศ. 2003 กรมกิจการทางรัฐธรรมนูญ (Department for Constitutional Affairs) ได้เสนอรายงานเรื่อง "การปฏิรูปรัฐธรรมนูญ : ก้าวต่อไปของสภาขุนนาง" ซึ่งได้มีข้อเสนอหลักๆดังนี้²⁸

- (1) ให้มีสภาขุนนางที่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมด
- (2) ให้เอาขุนนางสืบเชื้อสาย (hereditary peers) จำนวน 92 คนที่เหลือออกไปจากสภาทั้งหมด
- (3) ให้ก่อตั้งคณะกรรมการแต่งตั้ง เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการแต่งตั้งสมาชิกสภา

ในการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. 2005 พรรคการเมืองทั้งสามพรรคได้รวมเอาเรื่องการปฏิรูปสภาขุนนางเข้าไปในการหาเสียงของตนโดยที่พรรค Conservatives และพรรค Liberal Democrats ได้สัญญาว่าสภาขุนนางจะได้มาโดยการเลือกตั้ง ต่อมาในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2006 การปฏิรูปสภาขุนนางได้ถูกนำกลับมาถกอีกครั้ง เนื่องมาจากกรณีข้อฉ้อฉลทางการเมืองเกี่ยวกับการใช้เงินเพื่อแลกกับบรรดาศักดิ์ (cash for peerages) และความพยายามของสภาขุนนางในอันที่จะขัดขวางการตรากฎหมายที่เป็นที่โต้เถียงกันอยู่ขณะนั้น เช่น กฎหมายต่อต้านผู้ก่อการร้าย กฎหมายอาชญากรรมและความปลอดภัย ค.ศ. 2001 กฎหมายล่าสัตว์ ค.ศ. 2004 พระราชบัญญัติผู้ก่อการร้าย ค.ศ. 2005 พระราชบัญญัติบัตรประชาชน ค.ศ. 2005 และกฎหมายความเกลียดชังในทางศาสนาและชาติพันธุ์ ค.ศ. 2006 เป็นต้น โดยในเดือนเมษายน ค.ศ. 2006

²⁸ เรื่องเดียวกัน.

Baroness Amos ผู้ดำรงตำแหน่ง Leader of the House of Lords²⁹ ในขณะนั้น ได้ประกาศว่า รัฐบาลจะทำการปรึกษากันภายในพรรคการเมืองหลักในเรื่องสมาชิกภาพของสภาขุนนาง

วันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2007 รัฐบาลได้ตีพิมพ์สมุดปกขาวฉบับใหม่ตามที่ได้มีการหารือกันของคณะทำงานจากหลายพรรคที่รวบรวมโดย Jack Straw ผู้นำสภาสมาญ โดยเสนอให้สมาชิกสภาขุนนางได้มาโดยการเลือกตั้งและแต่งตั้งผสมกัน โดยให้มีคณะกรรมการการแต่งตั้งซึ่งจะเป็นคณะกรรมการชุดใหม่เลือกผู้ที่ไม่สังกัดพรรคการเมือง ส่วนผู้ที่สังกัดพรรคการเมืองจะได้รับการเสนอชื่อจากผู้นำพรรคในสภาสมาญและถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้มาโดยการเลือกตั้งจะต้องได้รับเลือกจากระบบบัญชีระดับภูมิภาค ทั้งนี้ การเลือกตั้งและการแต่งตั้งจะจัดขึ้นทุกๆ 5 ปี มาตรการถัดไปคือการห้ามไม่ให้ผู้ที่เคยเป็นสมาชิกในสภาขุนนางชุดที่ถูกปฏิรูปลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาสมาญจนกว่าจะผ่านช่วงเวลาขั้นต่ำที่กำหนดไว้หลังจากที่หมดวาระจากสภาขุนนางชุดปฏิรูปแล้ว ซึ่งรัฐบาลแนะนำให้เป็น 5 ปี วัตถุประสงค์ของมาตรการนี้คือเพื่อป้องกันนักการเมืองที่ทะเยอทะยานใช้สภาขุนนางเป็นฐานในการก้าวเข้าสู่ตำแหน่งในรัฐสภา อีกทั้งรัฐบาลเสนอให้การเลือกตั้งและการแต่งตั้งควรจะมีขึ้นในวันเดียวกันกับการเลือกตั้งสมาชิกสภายุโรปของอังกฤษ ซึ่งจะเลือกตั้งในทุกๆ 5 ปีเช่นกัน นอกจากนี้ ยังเสนอว่าสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างน้อยร้อยละ 20 จะต้องเป็นผู้ที่ไม่มีความเกี่ยวข้องใดๆ ทางการเมืองด้วย โดยสมุดปกขาวเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยที่จะไม่บังคับขุนนางตลอดชีพ (life peers) ให้ต้องออกจากตำแหน่งก่อนเสียชีวิต ส่วนขุนนางสืบเชื้อสาย (hereditary peers) ที่เหลือจะต้องนำออกไป แต่สมุดปกขาวก็ยังเปิดทางเลือกว่าให้ออกไปทั้งหมดทีเดียวหรือให้ค่อยเป็นค่อยไป โดยที่บรรดาศักดินั้นสามารถถูกมอบให้เป็นรางวัลเพื่อเป็นเกียรติได้ แต่จะไม่สืบทอดไปชั่วลูกชั่วหลาน ส่วนปัญหาในเรื่องชื่อใหม่ของสภายังไม่คำตอบ

²⁹ Leader of the House of Lords คือ ตำแหน่งซึ่งเป็นหนึ่งในสมาชิกของคณะรัฐมนตรีของสหราชอาณาจักร ซึ่งรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการงานของรัฐบาลภายในสภาขุนนาง

อย่างไรก็ตาม จากผลการอภิปรายของสมาชิกทั้งสองสภา เห็นได้ว่ามีความแตกต่างทางความเห็นในเรื่ององค์ประกอบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาขุนนางในอนาคต นอกจากนั้น จากเอกสารตอบกลับทั้ง 1,101 ฉบับจากการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะครั้งแรกและอีกหลายร้อยฉบับในครั้งที่สอง รวมถึงการอภิปรายและบทความอีกจำนวนมากในหนังสือพิมพ์ ยังมีมุมมองที่แตกต่างกันอย่างมากในเรื่องการปฏิรูปสภาขุนนาง โดยในวันที่ 14 พฤษภาคม ค.ศ. 2008 นาย Gordon Brown ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแห่งสหราชอาณาจักรในขณะนั้น ได้ประกาศว่ารัฐบาลมีความตั้งใจที่จะตีพิมพ์สมุดปกขาวฉบับใหม่เกี่ยวกับการปฏิรูปสภาขุนนาง³⁰

นอกจากความพยายามในการปฏิรูปสภาขุนนางดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีความพยายามในการปฏิรูปอำนาจด้านตุลาการของสภาขุนนาง ซึ่งเดิมมี Lord Chancellor เป็นประธานและเป็นประมุขของศาลแห่งประเทศอังกฤษและเวลส์ ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีฐานะพิเศษ คือ มีอำนาจหน้าที่ด้านตุลาการในฐานะประธานฝ่ายตุลาการ มีอำนาจหน้าที่ด้านบริหารในฐานะเป็นรัฐมนตรีและร่วมรับผิดชอบการกระทำของรัฐบาล และยังมีอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติในฐานะประธานของสภาขุนนางในรัฐสภาของอังกฤษ โดยเป็นตำแหน่งทางการเมืองที่พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี พ้นจากตำแหน่งเมื่อรัฐบาลพ้นหน้าที่หรือเมื่อนายกรัฐมนตรีให้ออก ดังจะเห็นได้ว่า ลักษณะดังกล่าวแสดงถึงความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่ของสภาขุนนางที่ทำหน้าที่ทั้งด้านนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ ดังนั้น ในปี ค.ศ. 2005 จึงมีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Reform Act 2005) ซึ่งถือเป็นการปฏิรูประบบการศาลครั้งสำคัญ และทำให้เกิดความชัดเจนในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาขุนนาง ซึ่งผลจากการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวทำให้มีการยกเลิกอำนาจด้านนิติบัญญัติและด้านตุลาการของ Lord Chancellor และมีการตั้งศาลฎีกา (The Supreme Court)

³⁰ เกียรติภูมิ นิลสุข, “ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย,” หน้า 71.

ขึ้นมาทำหน้าที่ด้านตุลาการแทนสภาขุนนาง โดยทำหน้าที่พิจารณาคดีแพ่งและอาญา ซึ่งศาลฎีกาได้เริ่มเปิดดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 2009³¹

3.2.1.2 อำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ของสภาขุนนางแบ่งเป็นด้านต่างๆ ดังนี้

ก. ด้านนิติบัญญัติ

เนื่องจากสภาขุนนาง (House of Lords) มิได้มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน จึงมีอำนาจน้อยกว่าสภาสามัญ (House of Common) โดยก่อนปี ค.ศ. 1911 สภาขุนนางมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับ ยกเว้นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ที่ทำได้เพียงให้ความเห็นชอบหรือยับยั้งเท่านั้น ต่อมามีความพยายามที่จะลดอำนาจของสภาขุนนางลง โดยการออกพระราชบัญญัติรัฐสภา ค.ศ. 1911 (Parliament Act 1911) แก้ไขอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้สภาขุนนางมีอำนาจเพียงชะลอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไว้ได้ 1 เดือน และหากเป็นพระราชบัญญัติทั่วไป สภาขุนนางมีอำนาจยับยั้งไว้ได้ 2 ปี โดยต่อมาได้ออกพระราชบัญญัติรัฐสภา ค.ศ. 1949 (Parliament Act 1949) แก้ไขให้สภาขุนนางมีอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติไว้ได้เพียง 1 ปีเท่านั้น

ข. ด้านการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน

สภาขุนนางมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินโดยการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีและวิจารณ์การทำงานของรัฐบาลได้เช่นเดียวกับสภาสามัญ แต่ไม่มีสิทธิลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐบาล อีกทั้งยังสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อการทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือพิจารณาสอบสวนเรื่องต่างๆ ได้

³¹ จิตพรต พัฒนสิน, การปฏิรูปศาลสภาขุนนางของประเทศไทย[ออนไลน์], มกราคม 2551. แหล่งที่มา <http://library.uru.ac.th/webdb/images/krisdika.go.th-11.pdf>

ค. ด้านตุลาการ

แต่เดิมนั้น นอกจากอำนาจหน้าที่ของสภาขุนนางในด้านนิติบัญญัติ และด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว สภาขุนนางยังมีอำนาจในด้านตุลาการด้วย ได้แก่ อำนาจในการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (impeachment) และอำนาจในการเป็นศาลสูงสุดในคดีแพ่งและคดีอาญา (The Supreme Court of Appeal) อย่างไรก็ตาม จากความพยายามในการปฏิรูปสภาขุนนางในด้านต่างๆ รวมถึงความพยายามในการลดทอนอำนาจด้านตุลาการของสภาขุนนางลง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ จึงได้มีการตั้งศาลฎีกา (The United Kingdom Supreme Court) ขึ้นในปี ค.ศ. 2009 ทำหน้าที่ด้านตุลาการแทนสภาขุนนาง ในการเป็นศาลสูงสุดในคดีแพ่งและคดีอาญา ทำให้อำนาจหน้าที่ของสภาขุนนางด้านตุลาการในการเป็นศาลสูงสุดนั้นหมดไป³²

3.2.1.3 คุณสมบัติ

สมาชิกสภาขุนนางต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม³³ ดังนี้

ก. ไม่เป็นบุคคลต่างด้าว

ข. ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย

ค. ไม่เป็นผู้ได้รับการตัดสินลงโทษฐานกบฏหรือโทษในลักษณะเดียวกันแต่

มีความรุนแรงน้อยกว่า

³² United Kingdom Parliament, the law lords [online], 10 January 2010.
Available from http://parliament.uk/about_lords/the_law_lords.cfm

³³ กฎหมายไม่ห้ามสมาชิกสภาขุนนางในการสังกัดพรรคการเมือง โดยจากข้อมูลสำรวจเมื่อวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 2010 พบว่า มีสมาชิกสภาขุนนางที่สังกัดพรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) จำนวน 188 คน สังกัดพรรคแรงงาน (Labour Party) จำนวน 211 คน สังกัดพรรคเสรีนิยมประชาธิปไตย (Liberal Democrats) จำนวน 72 คน สังกัดพรรคการเมืองอื่นๆ จำนวน 24 คน สมาชิกที่ไม่สังกัดพรรคการเมือง จำนวน 207 คน ; โปรดดู http://en.wikipedia.org/wiki/House_of_Lords

ง. ไม่เป็นสมาชิกสภาสามัญและจะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาสามัญไม่ได้

3.2.1.4 องค์ประกอบและวิธีการได้มา

ในปัจจุบันสมาชิกสภาขุนนางของอังกฤษมีจำนวนทั้งสิ้น 733 คน³⁴ โดยแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

ก. ขุนนางฝ่ายศาสนา (Lords Spiritual) มีจำนวน 25 คน ประกอบด้วย พระในศาสนาคริสต์ซึ่งดำรงตำแหน่งอาร์คบิชอป (Archbishops) และบิชอป (Bishop) ได้แก่ พระระดับสูงจากโบสถ์ 5 แห่งที่สำคัญของอังกฤษ ได้แก่ อาร์คบิชอปแห่งแคนเทอเบอรี (Archbishops of Canterbury) อาร์คบิชอปแห่งยอร์ก (Archbishops of York) บิชอปแห่งลอนดอน (Bishop of London) บิชอปแห่งเดอรัม (Bishop of Durham) บิชอปแห่งวินเชสเตอร์ (Bishop of Winchester) ซึ่งพระเหล่านี้จะเป็นสมาชิกสภาขุนนางโดยตำแหน่ง นอกจากนี้ยังมีพระในตำแหน่งบิชอป (Bishop) ซึ่งได้รับคัดเลือกจากพระอาวุโส (Senior Bishop) ในศาสนาคริสต์นิกาย Church of England ที่อยู่ในตำแหน่งบิชอปมายาวนานที่สุด

ข. ขุนนางฝ่ายฆราวาส (Lords Temporal) จะมีบรรดาศักดิ์ตั้งแต่ ดยุก (Duke) มาร์ควิส (Marquis) เอิร์ล (Earls) วิสเคาน์ (Viscount) และบารอน (Baron) ซึ่งมีจำนวนไม่แน่นอน โดยอาจพิจารณาแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

(1) ขุนนางสืบเชื้อสาย (hereditary peers) แต่เดิมพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าแต่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติบรรดาศักดิ์ ค.ศ. 1963 (Peerage Act 1963)³⁵ โดย

³⁴ อย่างไรก็ตาม จากผลสำรวจในวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 2010 มีสมาชิกบางส่วนอยู่ในระหว่างช่วงที่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ (Leave of Absence) ช่วงพักการปฏิบัติหน้าที่ และขาดคุณสมบัติเนื่องจากเข้าเป็น MEP (Member of the European Parliament) จึงทำให้มีสมาชิกปฏิบัติหน้าที่ จำนวน 704 คน ; โปรดดู http://en.wikipedia.org/wiki/house_of_lords

³⁵ The Peerage Act 1963 คือ กฎหมายที่สำคัญฉบับหนึ่งในประวัติศาสตร์ขุนนางอังกฤษ มีเนื้อหาสำคัญเกี่ยวกับการอนุญาตให้มีการสละสิทธิ์การเป็นขุนนางสืบเชื้อสาย

สมาชิกเหล่านี้เป็นพระบรมวงศานุวงศ์หรือขุนนางยศต่างๆ ซึ่งเมื่อถึงแก่กรรม บุตรผู้สืบสกุลจะเข้ามาเป็นสมาชิกต่อได้

อย่างไรก็ตาม ความพยายามที่จะทำการปฏิรูปสภาขุนนางของรัฐบาลในปี ค.ศ. 1997 ได้นำไปสู่การตราพระราชบัญญัติสภาขุนนาง ค.ศ. 1999 (House of Lords Act 1999) ภายใต้พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีการลดจำนวนสมาชิกสภาขุนนางที่เป็นขุนนางสืบเชื้อสายซึ่งแต่เดิมในปี ค.ศ. 1994 มีขุนนางประเภทนี้ในสภาขุนนางถึงกว่า 700 คน ให้เหลือเพียง 92 คน แต่ไม่สามารถสืบทอดความเป็นสมาชิกให้แก่ทายาทได้ โดยในจำนวนนี้ 90 คนมาจากการเลือกกันเองของสมาชิกสภาขุนนางประเภทขุนนางสืบเชื้อสาย ส่วนอีก 2 คนเป็นสมาชิกสภาขุนนางโดยตำแหน่ง ด้วยเหตุว่าขุนนางทั้งสองตำแหน่งมีหน้าที่สำคัญในการจัดการเปิดประชุมรัฐสภาและงานพระราชพิธี โดยขุนนางทั้งสองตำแหน่ง คือ Earl Marshal และ Lord Great Chamberlain

(2) ขุนนางตลอดชีพ (life peers) ซึ่งพระมหากษัตริย์โปรดเกล้าแต่งตั้งขึ้นให้ดำรงตำแหน่งขุนนางตลอดชีวิต โดยมีอยู่ด้วยกัน 2 ประเภทได้แก่

1) ขุนนางตลอดชีพที่แต่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติขุนนางตลอดชีพ ค.ศ. 1958 (Life Peers Act 1958) มีเฉพาะตำแหน่ง บารอน (Barons) และบารอนเนส (Baronesses) เท่านั้น ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีจำนวนมากที่สุดในสภาขุนนางของอังกฤษ ปัจจุบันขุนนางในกลุ่มนี้มีจำนวน 587 คน

2) ขุนนางฝ่ายกฎหมาย (Lord of Appeal in Ordinary หรือ Law Lords) เดิมสมาชิกประเภทนี้ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ทางกฎหมาย โดยนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอรายชื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นตุลาการ มีบรรดาศักดิ์ชั้นบารอน (Barons) โดยจะเป็นสมาชิกสภาขุนนางตลอดชีวิต สิทธิในการเป็นสมาชิกสภาขุนนางประเภทนี้

(Hereditary peers) และอนุญาตให้ผู้หญิงและขุนนางสืบเชื้อสายชาวสก็อตเข้าเป็นสมาชิกของสภาขุนนางได้

ไม่ตกทอดไปยังทายาท ขุนนางฝ่ายกฎหมายนี้ นอกจากจะเป็นสมาชิกสภาขุนนางทำหน้าที่ในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติแล้วยังเป็นผู้พิพากษาในศาลสูงสุดทำหน้าที่ในฐานะองค์กรฝ่ายตุลาการอีกด้วย แต่ในปัจจุบันนี้ โดยผลของการปฏิรูประบบศาลโดยมีการตั้งศาลฎีกา (The United Kingdom Supreme Court) ขึ้น และเริ่มเปิดดำเนินการแล้วตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 2009 เป็นต้นมา ทำให้อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและอาญาในฐานะศาลสูงสุดได้ถูกโอนไปยังศาลฎีกา โดยในวาระเริ่มแรกกฎหมายได้บัญญัติให้โอนขุนนางฝ่ายกฎหมาย (Lords of Appeal in Ordinary) จำนวน 12 คน ที่เคยเป็นผู้พิพากษาศาลสภาขุนนางไปปฏิบัติหน้าที่ในศาลฎีกา และเมื่อสิ้นวาระการดำรงตำแหน่งแล้วจึงค่อยดำเนินการคัดเลือกใหม่ตามกระบวนการคัดเลือกผู้พิพากษากฎหมาย โดยในส่วนสมาชิกภาพของขุนนางฝ่ายกฎหมายที่ถูกโอนไปนั้น ถือว่าขุนนางฝ่ายกฎหมายทั้ง 12 คน ขาดคุณสมบัติในการปฏิบัติหน้าที่ในสภาขุนนางในช่วงเวลาที่ถูกโอนไปปฏิบัติหน้าที่ในศาลฎีกา แต่สามารถกลับมาเป็นสมาชิกสภาขุนนางอีกได้เมื่อพ้นวาระการเป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกาแล้ว³⁶

3.2.2 ประเทศฝรั่งเศส

ในอดีตนั้น ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองบ่อยครั้ง โดยส่วนใหญ่มักเกิดจากการปฏิวัติรัฐประหาร ใช้ความรุนแรงเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ ซึ่งเป็นลักษณะที่แตกต่างไปจากประเทศอังกฤษที่เปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยในส่วนของรูปแบบรัฐสภานั้น ประเทศฝรั่งเศสเคยใช้ทั้งแบบสองสภาและสภาเดียว ซึ่งมีที่มาและอำนาจหน้าที่แตกต่างกันออกไป อย่างไรก็ตาม ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1958 นั้น กำหนดให้เป็นแบบสองสภา (bicameralism) ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (The National Assembly) สมาชิกได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรง และวุฒิสภา (Senate) สมาชิกได้มาโดยการเลือกตั้งโดยอ้อมในฐานะตัวแทนขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยวุฒิสภามีความเป็นมาและรายละเอียดที่น่าสนใจ ดังต่อไปนี้

³⁶ United Kingdom Parliament, the law lords [online], 10 January 2010.

3.2.2.1 ความเป็นมา

ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 15 ก่อนมีการปฏิวัตินั้น เป็นช่วงที่ฝรั่งเศสปกครองโดยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นในการมีสภาของฝรั่งเศส เรียกว่า “สภาฐานันดร” (États généraux) มีหน้าที่ถวายคำปรึกษาให้กษัตริย์ ประกอบด้วยขุนนาง พระ และสามัญชน โดยทั้งสามส่วนประชุมและลงมติแยกกัน แต่กษัตริย์อาจไม่ปรึกษาสภาฐานันดรหรืออาจไม่เชื่อในความเห็นของสภาฐานันดรก็ได้ ต่อมาในปี ค.ศ. 1789 เกิดการปฏิวัติขึ้น โดยสามัญชนในสภาฐานันดรซึ่งเป็นชนชั้นกลางไม่พอใจกษัตริย์ที่ไม่ให้ความเสมอภาคเท่ากับขุนนางและพระ จึงประกาศตนเองเป็น “สภาแห่งชาติ” (Assemblée Nationale) มีอำนาจในการกำหนดภาษีอากร และต่อมาได้เปลี่ยนแปลงเป็น “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” (Assemblée Constituante) มีอำนาจในการร่างรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ โดยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกของฝรั่งเศสเมื่อวันที่ 3 กันยายน ค.ศ. 1791 โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีสภาเดียว คือ “สภานิติบัญญัติแห่งชาติ” (Assemblée Legislative Nationale) มีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติกฎหมาย ต่อมาในปี ค.ศ. 1792 มีการยกเลิกระบอบกษัตริย์และเปลี่ยนไปปกครองระบอบสาธารณรัฐ ซึ่งภายหลังได้มีการร่างและประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1795 กำหนดให้มีสองสภา ได้แก่ สภาผู้แทนหรือสภาห้าร้อย (Conseil des cinq cents) ประกอบด้วยสมาชิก 500 คน อายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี และสภาสูงหรือสภาอาวุโส (Conseil des Anciens) ประกอบด้วยสมาชิก 250 คน อายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี และต้องผ่านการสมรสมาแล้ว เป็นสภาผู้มีประสบการณ์มาก ทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมายของสภาผู้แทนหรือสภาห้าร้อย

ต่อมาเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน ค.ศ. 1799 นโปเลียนทำการรัฐประหาร (Coup d'état) ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1795 ประกาศรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ วันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ. 1799 กำหนดให้ปกครองประเทศในระบอบกงสุล (Consulate) โดยยังคงมีสภาต่างๆ เช่น สภานิติบัญญัติ (Corpus Legislatif) มีอำนาจลงคะแนนเสียงอนุมัติกฎหมายโดยไม่มีการอภิปราย , สภาตุลาการ (Tribunat) พิจารณาและอภิปรายร่างกฎหมาย, สภาแห่งรัฐ (Conseil d'état) เสนอร่างกฎหมาย และวุฒิสภา (Senate) ซึ่งนโปเลียนแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต มีหน้าที่เลือก



สมาชิกสภานิติบัญญัติและสภาตุลาการจากรายชื่อผู้แทนแห่งชาติ และต่อมาระหว่าง ค.ศ. 1799-1802 ให้วุฒิสภามีหน้าที่แต่งตั้งกงสุล³⁷

ต่อมาเมื่อมีการลงมติเปลี่ยนแปลงระบอบกงสุลเป็นระบอบจักรวรรดิ โดยมีนโปเลียนสถาปนาเป็นจักรพรรดินโปเลียนที่ 1 มีสภานิติบัญญัติมาจากการเลือกตั้ง โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกผู้สมัครเพื่อไปเลือกผู้แทนซึ่งเป็นผู้เสียภาษีสูงสุดในประเทศ 600 คน แล้วให้วุฒิสภาหรือสภาอาวุโสพิจารณาเลือกและแต่งตั้งเป็นสภานิติบัญญัติ ต่อมาหลังการพ่ายแพ้สงครามของนโปเลียน วุฒิสภาได้อัญเชิญพระเจ้าหลุยส์ที่ 18 ขึ้นครองราชย์ และได้พระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 4 มิถุนายน ค.ศ. 1814 กำหนดให้กษัตริย์มีอำนาจมาก และกำหนดให้มี 2 สภา คือ สภาผู้แทน (Le Chambre des Deputes) ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยประชาชน และวุฒิสภาหรือสภาปารีส (Le Chambre des Paris) ได้มาโดยการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ อยู่ในตำแหน่งตลอดชีวิตและสืบทอดให้ทายาทได้ ทั้งสองสภามีอำนาจในการออกกฎหมายแต่อาจถูกพระมหากษัตริย์ยับยั้งไว้ได้ ต่อมาพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 10 ได้ขึ้นครองราชย์ในปี ค.ศ. 1824 และถูกสภาผู้แทนทำการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1830 ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1830 โดยจำกัดพระราชอำนาจให้ลดลง และให้สภาผู้แทนมีอำนาจมากกว่าวุฒิสภา

ในปี ค.ศ. 1848 เกิดการปฏิวัติและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1848 กำหนดรูปแบบการปกครองเป็นแบบสาธารณรัฐ (สาธารณรัฐที่ 2) มีประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่เป็นประมุขของประเทศและเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร มีอำนาจแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี โดยต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา ส่วนรัฐสภาประกอบด้วยสภาเดียว มีสมาชิก 750 คน มาจากการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายและควบคุมการบริหารของคณะรัฐมนตรี แต่ไม่มีอำนาจควบคุมประธานาธิบดี โดยรัฐสภาไม่มีอำนาจถอดถอนประธานาธิบดีและประธานาธิบดีไม่มีอำนาจยุบสภา ต่อมาในปี ค.ศ. 1851 พระเจ้าหลุยส์นโปเลียนโบนาปาร์ต ได้ทำการรัฐประหาร (Coup d'état) และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1852 ให้ประธานาธิบดีและ

³⁷ บัทยา สุภกัมปัง, “บทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 192-194.

ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากกว่ารัฐสภา โดยรัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนและวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี

ต่อมาในปี ค.ศ. 1870 ประเทศฝรั่งเศสแพ้สงครามแก่ประเทศเยอรมนี และเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองเป็นแบบสาธารณรัฐ (สาธารณรัฐที่ 3) มีการตั้งสภาแห่งชาติที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งเพื่อทำการร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1875 โดยกำหนดให้ใช้รูปแบบสองสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมโดยคณะผู้เลือกตั้งซึ่งประกอบด้วยผู้แทนเทศบาลหรือผู้แทนท้องถิ่นต่างๆ โดยสภาทั้งสองมีอำนาจในการออกกฎหมายและมีอำนาจในการพิจารณาสอบสวนลงมติให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งหรือทั้งคณะออกจากตำแหน่ง นอกจากนั้น วุฒิสภามีอำนาจฟ้องประธานาธิบดีและคณะรัฐมนตรีต่อศาลสูง กรณีที่กระทำการอันเป็นภัยต่อความมั่นคงของสาธารณรัฐ³⁸ อย่างไรก็ตาม สาธารณรัฐที่ 3 สิ้นสุดลงเมื่อฝรั่งเศสถูกยึดครองโดยเยอรมันในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 จนกระทั่งปี ค.ศ. 1944 จึงได้รับการปลดปล่อยเมื่อเยอรมันแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2

ภายหลังการปลดปล่อยของเยอรมัน ฝรั่งเศสได้จัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวขึ้นเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ. 1946 โดยมีนายพลเดอโกล เป็นหัวหน้ารัฐบาล โดยประชาชนได้ออกเสียงประชามติสนับสนุนให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น ซึ่งต่อมาประชาชนได้ลงมติรับรองร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 1946 เป็นการสถาปนาสาธารณรัฐที่ 4 ขึ้น กำหนดรูปแบบการปกครองเป็นระบบรัฐสภาแบบสองสภาประกอบด้วยสมัชชาแห่งชาติ (Assemblée Nationale) ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรงและสภาแห่งสาธารณรัฐ (Le Conseil de la République) ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยอ้อม โดยสภาแห่งสาธารณรัฐถูกลดอำนาจลงจากวุฒิสภาในสาธารณรัฐที่ 3 เนื่องจากอิทธิพลของกษัตริย์ซึ่งเป็นผู้ควบคุมสภาสูงได้

³⁸ พจนาลัย ไชยรังสี และสุรพล ราชภัณฑารักษ์, การเมืองในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส, หน้า 39-40, อ้างใน ปัทมา สุปก่าปิง, “บทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540,” หน้า 194-195.

ลดและหมดความสำคัญไป ขณะที่อิทธิพลของชนชั้นกลางและฝ่ายซ้ายที่ควบคุมสภาล่างมีมากขึ้น³⁹

ภายหลังสาธารณรัฐที่ 4 ได้สิ้นสุดลงเนื่องจากความอ่อนแอและไร้เสถียรภาพของรัฐบาล ประกอบกับวิกฤติการแอลจีเรีย นายพลเดอโกลได้กลับเข้ามาจัดตั้งรัฐบาลและร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1958 เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 เข้าสู่สมัยสาธารณรัฐที่ 5 ปกครองในระบบรัฐสภา กำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจมากกว่ารัฐสภา ลดอำนาจรัฐสภาลงทั้งด้านออกกฎหมายและควบคุมฝ่ายบริหาร ซึ่งแตกต่างจากระบบการปกครองของฝรั่งเศสในอดีตและแตกต่างจากนานาประเทศโดยสิ้นเชิง โดยกำหนดให้รัฐบาลเป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจในการออกกฎหมาย รัฐสภามีอำนาจออกกฎหมายเท่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น นอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นอำนาจของรัฐบาลในการออกกฎหมาย ทั้งนี้เนื่องจากความต้องการแก้ปัญหารัฐบาลไร้เสถียรภาพในสมัยสาธารณรัฐที่ 4⁴⁰ โดยรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1958 กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ทั้งสองสภามีอำนาจในการออกกฎหมาย ซึ่งต่อมา ค.ศ. 1962 มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทำให้ระบบรัฐสภาของฝรั่งเศสมีลักษณะใกล้เคียงกับระบบประธานาธิบดีของประเทศสหรัฐอเมริกาและได้ชื่อว่าเป็น "ระบบกึ่งประธานาธิบดี" (semi-presidentialism)⁴¹

3.2.2.2 อำนาจหน้าที่

สมาชิกวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนทั้งในระดับประเทศและระดับจังหวัด เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของผู้ได้รับ

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

⁴⁰ ปัทมา สุปกัมปัง, "บทบาทของวุฒิสภามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540," หน้า 198.

⁴¹ สมชาย ภคภาสนวิวัฒน์ และรุ่งพงษ์ ชัยนาม, การเมืองการปกครองของฝรั่งเศส, หน้า 27, อ้างใน ปัทมา สุปกัมปัง, "บทบาทของวุฒิสภามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540," หน้า 198-199.

เลือกตั้งของท้องถิ่นหรือคณะผู้เลือกตั้ง (collège électoral) หรือที่เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า คณะผู้แทน (grands électeurs) สมาชิกวุฒิสภาจึงเป็นกระบอกเสียงและมีหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของท้องถิ่น

การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาแบ่งได้เป็น 2 ฐานะ คือ การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะของตัวแทนของจังหวัด โดยสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่จะกลับเขตเลือกตั้งในช่วงปลายสัปดาห์เพื่อพบกับผู้ได้รับเลือกตั้งของท้องถิ่นและกระตุ้นให้มีการแสดงออกในประเด็นเรื่องเศรษฐกิจหรือนโยบายท้องถิ่น และการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งแบ่งได้เป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านนิติบัญญัติ ด้านควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านตุลาการ และด้านอื่นๆ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้⁴²

ก. ด้านนิติบัญญัติ

โดยทั่วไปอำนาจหน้าที่ในด้านการพิจารณาและอนุมัติกฎหมายเพื่อให้บังคับภายในประเทศใดประเทศหนึ่งนั้น จะตกอยู่แก่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติอันได้แก่รัฐสภา หรือสภานิติบัญญัติ แต่สำหรับประเทศฝรั่งเศสแล้ว รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 มีบทบัญญัติในลักษณะที่กลับหลักการดังกล่าว กล่าวคือ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐบาลเป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจบัญญัติกฎหมาย รัฐสภามีอำนาจในการตรารัฐบัญญัติ (Loi) ได้เฉพาะเรื่องที่อยู่ภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น⁴³ จึงทำให้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาเป็นข้อยกเว้น ดังนั้น แม้ว่ารัฐสภาเป็นองค์กรนิติบัญญัติ แต่มีอำนาจจำกัดในการตรากฎหมาย สามารถตรากฎหมายได้เฉพาะเรื่องที่อยู่ภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น ในขณะที่ฝ่ายบริหารเป็นองค์กรที่มีอำนาจหลักในการออกกฎหมาย สามารถตรากฎหมายได้ทุกเรื่องที่ไม่อยู่ในขอบอำนาจการตรากฎหมายของรัฐสภา

⁴² เกียรติภูมิ นิลสุข, "ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย," หน้า 94-97.

⁴³ รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 34

วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ พิจารณาแบ่งออกได้เป็น 3 ประการดังนี้

(1) ริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย

นายกรัฐมนตรีและสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้มีสิทธิในการเสนอร่างรัฐบัญญัติได้ โดยในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้เสนอจะเรียกว่า "ข้อเสนอรัฐบัญญัติ" (Proposition de Loi)⁴⁴ ซึ่งให้เสนอข้อเสนอรัฐบัญญัติฉบับนั้นๆ ต่อสภาที่ผู้เสนอเป็นสมาชิก⁴⁵ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญได้กำหนดห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภาเสนอร่างกฎหมายซึ่งจะมีผลทำให้รายได้ของรัฐลดลงหรือมีผลเป็นการสร้างรายจ่ายของรัฐขึ้นใหม่หรือเพิ่มรายจ่ายของรัฐ นอกจากนี้ ร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณ และร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการสังคมจะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน⁴⁶

(2) พิจารณากลับกรอร่างกฎหมาย

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เสนอร่างรัฐบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาก่อนก็ได้ เว้นแต่ร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณและร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการสังคมจะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน กรณีเมื่อวุฒิสภาได้รับร่างกฎหมายมาเป็นสภาแรก วุฒิสภาจะส่งร่างรัฐบัญญัติฉบับนั้นไปยัง "คณะกรรมการวิสามัญ" เพื่อพิจารณา แต่ถ้าหากวุฒิสภาได้รับการร้องขอจากรัฐบาลหรือจากวุฒิสภาเองให้ส่งร่างกฎหมายนั้นไปยัง "คณะกรรมการวิสามัญ" ก็ให้วุฒิสภาจัดส่งไปให้ "คณะกรรมการวิสามัญ" พิจารณาก่อน⁴⁷ โดยประธานกรรมการวิสามัญจะทำการตั้งกรรมการคนหนึ่งขึ้นเป็น "กรรมการ

⁴⁴ มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2531), หน้า 57.

⁴⁵ ปัทมา สุปก่าปิง, "บทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540," หน้า 203.

⁴⁶ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 มาตรา 39

⁴⁷ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 มาตรา 44

ผู้รับผิดชอบร่างรัฐธรรมนูญ" (Rapporteur) ทำหน้าที่พิจารณาศึกษาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการธิการ ซึ่งกรรมการธิการอาจเสนอคำขอแปรญัตติเมื่อแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญได้และภายหลังจากคณะกรรมการธิการพิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว กรรมการผู้รับผิดชอบก็จะมีหน้าที่จัดทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้นต่อไป⁴⁸

(3) เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีและสมาชิกวุฒิสภาฝรั่งเศส เป็นผู้ที่มีสิทธิเสนอข้อแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภาโดยมีเนื้อความอย่างเดียวกัน ทั้งนี้ หากเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยสมาชิกวุฒิสภาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภาและยังต้องนำไปให้ประชาชนลงประชามติ (referendum) ด้วย ส่วนร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยประธานาธิบดีอาจไม่ต้องให้ประชาชนลงประชามติก็ได้ หากประธานาธิบดีเสนอให้ที่ประชุมทั้งสองสภาพิจารณาและให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภาที่ออกเสียงลงคะแนน อย่างไรก็ตาม การเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ส่งผลกระทบต่อบูรณภาพแห่งดินแดนและการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐบาลแบบสาธารณรัฐจะกระทำมิได้⁴⁹

อย่างไรก็ตาม โดยสรุปแล้วนั้นถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะให้อำนาจวุฒิสภาริเริ่มกฎหมายได้เองเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร แต่วุฒิสภามีได้มีอำนาจที่แท้จริงในการให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติร่างกฎหมายต่างๆ วุฒิสภามีเพียงอำนาจในการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายเท่านั้น อำนาจให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติร่างกฎหมายที่แท้จริงอยู่ที่สภาผู้แทนราษฎร⁵⁰

⁴⁸ ปัทมา สุปกัมปัง, "บทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540," หน้า 205.

⁴⁹ รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 89 ววรรคสี่และวรรคห้า

⁵⁰ ปัทมา สุปกัมปัง, "บทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540," หน้า 207.

ข. ด้านควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร ได้แก่

(1) การตั้งกระทู้ถาม (Les Questions)

สมาชิกรัฐสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยการตั้งกระทู้ถาม ในทางปฏิบัติ รัฐมนตรีจะถูกทั้งสองสภาถามเป็นประจำ อย่างไรก็ดี ช่วงถามคำถามในวุฒิสภาก็ได้รับความสนใจน้อยกว่าในสภาผู้แทนราษฎรอยู่⁵¹

(2) การตรวจสอบการทำงานโดยคณะกรรมการวิสามัญ

วุฒิสภาของประเทศฝรั่งเศสสามารถตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบการทำงานด้านต่างๆของรัฐบาล อันได้แก่ คณะกรรมการสามัญ (Standing Committees) คณะกรรมการวิสามัญ (Special Committees) คณะกรรมการสอบสวน (Commissions d'enquête) คณะกรรมการร่วมกัน (Joint Committee หรือ Commission mixte paritaire)

ค. ด้านตุลาการ ได้แก่

(1) แต่งตั้งสมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลอาญาระดับสูง (La Haute Cour de Justice) จำนวน 12 คน ซึ่งจะพิจารณาพิพากษาคดีความผิดอาญาฐานทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง (Haute trahison) ของประธานาธิบดี

(2) แต่งตั้งสมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de la République) จำนวน 6 คน พิจารณาพิพากษาคดีที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีกระทำความผิดทางอาญาขณะดำรงตำแหน่ง

ง. ด้านอื่นๆ ได้แก่

(1) การให้ความเห็นชอบในการแถลงนโยบายทางการเมืองทั่วไปตามที่นายกรัฐมนตรีร้องขอ

(2) การให้ความยินยอมในการประกาศสงคราม

⁵¹ เกียรติภูมิ นิลสุข, "ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย," หน้า 96.

(3) การให้ความยินยอมในการขยายระยะเวลาประกาศกฎอัยการศึกเกินกว่า 12 วัน

(4) การให้สัตยาบันแก่รัฐกำหนดที่ออกโดยรัฐบาล

3.2.2.3 คุณสมบัติ

หลักเกณฑ์ในเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาฝรั่งเศสนั้นได้กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะ ดังนี้⁵²

ก. ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ ซึ่งจะแตกต่างกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่กำหนดไว้เพียง 23 ปี อย่างไรก็ตาม กำหนดอายุของผู้ที่จะรับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวจะลดลงเหลือเพียง 30 ปี ภายใต้กฎหมายใหม่ที่จะเริ่มบังคับใช้กับการเลือกตั้งวุฒิสภาในปี ค.ศ. 2011⁵³

ข. ต้องมีสัญชาติฝรั่งเศส แต่ในกรณีการแปลงสัญชาติต้องปรากฏว่าได้กระทำมาแล้วไม่ต่ำกว่า 10 ปีบริบูรณ์

ค. ผู้สมัครที่เป็นชายต้องผ่านการเกณฑ์ทหารมาแล้ว

ง. ต้องไม่เป็นผู้ที่เคยได้รับโทษทางอาญา หรือเป็นบุคคลไร้ความสามารถ

จ. ต้องไม่ขาดคุณสมบัติการเลือกตั้ง

ฉ. ต้องไม่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้พิพากษา หรือทหาร

ช. ต้องไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกรัฐบาล สมาชิกสภาเศรษฐกิจและ

สังคม สมาชิกสภารัฐธรรมนูญ

⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 91.

⁵³ French senate, election senators [online], 10 January 2010. Available from http://www.senat.fr/lng/en/election_senateurs.html

3.2.2.4 องค์ประกอบและวิธีการได้มา

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส (สาธารณรัฐที่ 5) ค.ศ. 1958 มาตรา 24 วรรคสาม กำหนดให้วุฒิสภา (Sénat) ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยอ้อม (Le Suffrage Universel Indirect) เพื่อให้เป็นผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประชาชนฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศฝรั่งเศส โดยปัจจุบันในปี ค.ศ. 2010 ภายหลังจากการเลือกตั้งครั้งสุดท้าย ภายใต้กฎหมายเก่าเมื่อปี ค.ศ. 2008 วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 343 คน ดังนี้⁵⁴

ก. ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 331 คน ที่มาจาก

(1) จังหวัดในฝรั่งเศส (metropolitan) และจังหวัดโพ้นทะเล (overseas departments)

(2) ดินแดนโพ้นทะเล (overseas territories)

ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยอ้อม โดยคณะผู้เลือกตั้ง⁵⁵ (Collège Electoral) ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Députés) สมาชิกสภาภาค (Conseillers Régionaux) สมาชิกสภาจังหวัด (Conseillers Généraux) และตัวแทนที่สมาชิกสภาเทศบาลตั้งขึ้น

ข. ผู้แทนประชาชนชาวฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศฝรั่งเศส จำนวน 12 คน

การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นผู้แทนของชาวฝรั่งเศสที่มีภูมิลำเนาในต่างประเทศ ใช้วิธีพิเศษ กล่าวคือ ให้คณะกรรมการการระดับสูงของคนฝรั่งเศสนอกประเทศ (Conseil Supérieur des Français à l'étranger) เสนอรายชื่อและให้วุฒิสภาลงมติรับหรือไม่รับ

⁵⁴ French senate, French senate election 2008 [online], 10 January 2010.

Available from http://www.senat.fr/lng/en/election_senateurs.html

⁵⁵ ในการเลือกตั้งในปี ค.ศ.2008 มีคณะผู้เลือกตั้งจำนวนทั้งสิ้น 50,720 คน; โปรดดู http://en.wikipedia.org/wiki/French_Senate_election,_2008

รายชื่อดังกล่าว แต่วุฒิสภาจะเสนอรายชื่อใหม่ไม่ได้ กรณีวุฒิสภาลงมติไม่รับ คณะกรรมาธิการดังกล่าวต้องเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาใหม่จนกว่าจะรับ⁵⁶

ในส่วนของการบวนการเลือกตั้งนั้น ประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยใช้ระบบผสม ดังนี้⁵⁷

ก. ระบบเสียงข้างมาก 2 รอบ (two ballots system)

ระบบนี้ใช้สำหรับการเลือกตั้งวุฒิสภาที่เป็นผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สภาเทศบาล สภาจังหวัด) ซึ่งใช้เขตจังหวัดในการเลือกตั้ง โดยที่ในเขตเลือกตั้ง (จังหวัด) นั้นมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาได้ไม่เกิน 3 คน ซึ่งจำนวนสมาชิกวุฒิสภาแต่ละเขตเลือกตั้ง (จังหวัด) มีเงื่อนไขคือ เขตเลือกตั้งใดมีประชากรถึง 150,000 คน ก็จะมีสมาชิกวุฒิสภาได้ 1 คน และต่อไปถ้าจังหวัดนั้นมีประชากรมากกว่า 250,000 คน ก็จะมีสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มขึ้นอีก 1 คน ต่อประชากรทุกๆ 250,000 คน

ข. ระบบสัดส่วน (proportional representation) เรียงตามบัญชีรายชื่อผู้มีคะแนนสูงสุดตามลำดับ

ระบบนี้ใช้สำหรับการเลือกตั้งวุฒิสภาที่เป็นผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สภาเทศบาล สภาจังหวัด) ซึ่งใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง เฉพาะแต่จังหวัดที่มีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาได้ตั้งแต่ 4 คนขึ้นไป และใช้สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้แทนคนฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีสมาชิกวุฒิสภาได้จำนวน 12 คน

ในปี ค.ศ.2004 ประเทศฝรั่งเศสมีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 321 คน แต่ปัจจุบันในปี ค.ศ.2010 ฝรั่งเศสมีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 343 คน เนื่องจากผลของการมีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้น และในปี ค.ศ.2011 จะมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นอีกครั้งโดยเป็นการ

⁵⁶ สุรินทร์ สุทธิธรรมดำรง, "วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา," (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 47.

⁵⁷ ปัทมา สุปก้าง, "บทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540," หน้า 199.

เลือกตั้งครั้งแรกภายใต้กฎหมายใหม่ ที่กำหนดให้ลดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา จาก 9 ปี เหลือเพียง 6 ปี และต้องทำการเลือกตั้งใหม่จำนวนกึ่งหนึ่งทุกๆ 3 ปี จากเดิมที่ต้องเลือกตั้งใหม่จำนวนหนึ่งในสามทุกๆ 3 ปี โดยในปี ค.ศ. 2011 จะประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภา จำนวนทั้งสิ้น 348 คน⁵⁸ มีที่มาจาก

ก. จังหวัดในประเทศฝรั่งเศสและจังหวัดโพ้นทะเล (overseas departments) จำนวน 326 คน

ข. ดินแดนโพ้นทะเล (overseas territories) จำนวน 10 คน

ค. ประชาชนชาวฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศฝรั่งเศส จำนวน 12 คน

มีข้อสังเกตว่า วุฒิสภาของประเทศไทยนั้น กฎหมายมิได้ห้ามสังกัดพรรคการเมืองดังเช่นวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งของไทย แต่การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาก็มิได้เป็นไปตามแนวทางหรือนโยบายของพรรคการเมือง ในแง่นี้จึงขาดจุดเชื่อมโยงระหว่างสมาชิกวุฒิสภาด้วยกัน จึงเกิดมีการรวมกลุ่มทางการเมือง (political groups) ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การปฏิบัติงานของสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด เป็นการรวมกลุ่มกันโดยสมัครใจ โดยการเสนอชื่อและลายมือชื่อสมาชิกในกลุ่มพร้อมระบุชื่อประธานกลุ่ม ซึ่งในแต่ละกลุ่มต้องมีสมาชิกอย่างน้อย 15 คน ทั้งนี้ สมาชิกวุฒิสภาไม่จำเป็นต้องเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มการเมือง แต่การไม่เป็นสมาชิกกลุ่มก็อาจทำให้เสียประโยชน์หลายประการ อย่างไรก็ตาม การตั้งกลุ่มการเมืองของวุฒิสภานี้ ต้องตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะและจะบังคับให้สมาชิกลงมติในเรื่องใดเหมือนกันมิได้ เพราะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญและต้องมิใช่การตั้งกลุ่มเพื่อปกป้องผลประโยชน์ส่วนบุคคล ผลประโยชน์ส่วนตัวท้องถิ่น หรือผลประโยชน์ของอาชีพ⁵⁹ นอกจากนั้น กลุ่มการเมืองต่างๆ จะส่งผู้แทนเข้าเป็นกรรมาธิการในคณะกรรมาธิการสามัญคณะต่างๆ ซึ่งกลุ่มการเมืองใดมีสมาชิกมากก็จะได้รับการจัดสรรให้เป็นกรรมาธิการมากตามไปด้วย และมีการวาง

⁵⁸ French senate, election senators [online], 10 January 2010. Available from http://www.senat.fr/lng/en/election_senateurs.html

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 201-202.

เกณฑ์ให้สมาชิกกลุ่มปฏิบัติตามในการพิจารณาร่างกฎหมายในคณะกรรมการธิการหรือก่อนการพิจารณาในคณะกรรมการเต็มสภา ด้วยเหตุนี้ ทำให้สมาชิกวุฒิสภาไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของพรรคการเมืองและมีบทบาทพิเศษในการเป็นอำนาจจากส่วนท้องถิ่นในการเข้าไปนั่งในรัฐสภา เพราะสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่เป็นเจ้าของที่ดินของส่วนท้องถิ่น⁶⁰

3.2.3 ประเทศสาธารณรัฐไอร์แลนด์

ประเทศสาธารณรัฐไอร์แลนด์ (The Republic of Ireland) หรือไอร์แลนด์ได้ปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 5 ใน 6 ของเกาะไอร์แลนด์ ส่วนที่เหลืออีก 1 ใน 6 ของเกาะไอร์แลนด์ เรียกว่า ไอร์แลนด์เหนือ เป็นส่วนหนึ่งของ สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า "สหราชอาณาจักร" นั่นเอง โดยในที่นี้ ผู้เขียนมุ่งศึกษาวุฒิสภาของประเทศไอร์แลนด์ใต้หรือสาธารณรัฐไอร์แลนด์ ซึ่งอาศัยวิธีการได้ซึ่งวุฒิสภาในรูปแบบผสมระหว่างการแต่งตั้งและการเลือกตั้ง ซึ่งมีระบบวิธีการได้มาที่น่าสนใจ โดยเฉพาะลักษณะของการเป็นตัวแทนของผู้มีการศึกษาและของกลุ่มวิชาชีพต่างๆ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.2.3.1 ความเป็นมา

ในอดีตประเทศไอร์แลนด์เคยตกอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศอังกฤษ โดยเป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักรมาก่อน จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1922 จึงประกาศแยกตัวออกจากสหราชอาณาจักรพร้อมกับก่อตั้งรัฐอิสระไอร์แลนด์ (Ireland Free State) ทางภาคใต้ของเกาะไอร์แลนด์ แต่ด้วยความแตกต่างทางศาสนาของประชาชนทางเหนือและทางใต้ของเกาะ ทำให้ประชาชนชาวไอร์แลนด์เหนือลงมติขออยู่เป็นส่วนหนึ่งของอังกฤษต่อไป เป็นผลให้ไอร์แลนด์ถูกแยกออกเป็นสองส่วนจนทุกวันนี้

⁶⁰ เกียรติภูมิ นิลสุข, "ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย," หน้า 93.

"Seanad Éireann" ถูกใช้ครั้งแรกในฐานะชื่อเรียกวุฒิสภาของรัฐอิสระไอร์แลนด์ (Irish Free State) สมาชิกวุฒิสภาชุดแรกนั้น ประกอบไปด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้นำรัฐบาลของรัฐอิสระไอร์แลนด์ (President of Executive Council) โดยนาย W.T. Cosgrave (William Thomas Cosgrave) ผู้ดำรงตำแหน่งผู้นำรัฐบาลของรัฐอิสระไอร์แลนด์ในขณะนั้น ยินยอมที่จะแต่งตั้งผู้แทนพิเศษให้กับชาวโปรเตสแตนต์ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยของรัฐ ต่อมาในปี ค.ศ. 1925 สมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรงโดยประชาชน แต่ภายหลังระบบการเลือกตั้งโดยตรงนี้ได้ถูกยกเลิกไปและเปลี่ยนเป็นการเลือกตั้งโดยอ้อมแทน อย่างไรก็ตาม วุฒิสภาของรัฐอิสระไอร์แลนด์ได้ถูกยกเลิกไปในปี ค.ศ. 1936 เนื่องจากวุฒิสภากำหนดเวลาข้อเสนอของรัฐบาลในการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งประเทศไอร์แลนด์ ค.ศ. 1937 วุฒิสภาของประเทศไอร์แลนด์จึงปรากฏมาจนปัจจุบัน⁶¹

3.2.3.2 อำนาจหน้าที่

วุฒิสภาของประเทศไอร์แลนด์มีอำนาจหน้าที่เพียงประการเดียว คือ อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ ดังนี้⁶²

ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินอาจเสนอต่อวุฒิสภาได้ และถ้าผ่านวุฒิสภาแล้ว จะได้รับการเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรต่อไป ทั้งนี้ ร่างกฎหมายที่เสนอในวุฒิสภาถ้าได้รับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในสภาผู้แทนราษฎร จะถือว่าสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น

ร่างกฎหมายทุกเรื่องที่สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอซึ่งได้ผ่านการพิจารณาและลงมติของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ยกเว้นร่างพระราชบัญญัติการเงินจะต้องส่งไปให้วุฒิสภาเป็นผู้ตรวจสอบแก้ไข และสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้พิจารณาต่อไป อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติ

⁶¹ Houses of the Oireachtas, Seanad [online], 15 January 2010. Available from <http://www.oireachtas.ie/ViewDoc.asp?DocId=-1&CatID=60&m=w>

⁶² Ibid.

วุฒิสภาก็ทำได้เพียงชะลอร่างกฎหมาย แทนที่จะเป็นการคัดค้านความเห็นของสภาผู้แทนราษฎร เพราะในทางปฏิบัติแล้วมีเสียงของรัฐบาลอยู่ในวุฒิสภาด้วย ซึ่งก็คือ สมาชิกวุฒิสภาที่ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อ นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีข้อจำกัดอำนาจของวุฒิสภา กล่าวคือ ในการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภานั้นวุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน หากวุฒิสภาพิจารณาลงมติให้ความเห็นชอบหรือพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ให้ถือว่าร่างกฎหมายฉบับนั้นได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาแล้วและประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ และในกรณีที่ร่างกฎหมายไม่ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา เมื่อพ้นกำหนด 180 วันหลังจากนั้น สภาผู้แทนราษฎรสามารถลงมติยืนยันให้ถือว่าร่างกฎหมายนั้นๆ ได้ผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภาแล้ว แต่สำหรับร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน เช่น ร่างกฎหมายงบประมาณ เมื่อพ้น 21 วันหลังจากนั้น สภาผู้แทนราษฎรสามารถลงมติยืนยันให้ถือว่าร่างกฎหมายนั้นๆ ได้ผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภาได้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีของร่างกฎหมายเร่งด่วน ระยะเวลาดังกล่าวอาจทำให้กฎหมายนั้นๆ ไม่สามารถนำมาใช้ได้ทัน ดังนั้น คณะรัฐบาลสามารถย่นเวลางดลงได้โดยได้รับความยินยอมจากประธานาธิบดี

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญได้กำหนดมาตรการให้วุฒิสภาสามารถขอให้ประธานาธิบดีแต่งตั้งคณะกรรมการสิทธิประโยชน์ (Committee of Privileges) เพื่อวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายนั้นๆ เป็นร่างกฎหมายการเงินหรือไม่ แต่ประธานาธิบดีอาจปฏิเสธคำขอได้ นอกจากนั้น หากเสียงส่วนใหญ่ในวุฒิสภาและอย่างน้อยที่สุดจำนวน 1 ใน 3 ของสภาผู้แทนราษฎรส่งฎีกาถึงประธานาธิบดีโดยระบุว่าร่างกฎหมายนี้สำคัญอย่างมากต่อประเทศ ประธานาธิบดีสามารถปฏิเสธการลงนามในร่างกฎหมายนั้นๆ จนกว่าร่างกฎหมายนั้นจะผ่านความเห็นชอบจากประชาชนโดยการลงประชามติหรือจากสภาผู้แทนราษฎรภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่

กล่าวโดยสรุป ระบบกฎหมายของไอร์แลนด์นั้น ร่างกฎหมายทุกฉบับของรัฐสภาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภา ดังนั้น ในรัฐสภาของไอร์แลนด์นั้น หากร่าง

กฎหมายใดที่ผ่านสภาใดสภาหนึ่งมาแล้วและอีกสภายอมรับด้วย ให้ถือว่าได้ผ่านความเห็นชอบทั้งสองสภาแล้วและประกาศใช้เป็นกฎหมายได้⁶³

3.2.3.3 คุณสมบัติ

สมาชิกวุฒิสภาต้องมีคุณสมบัติและจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังนี้⁶⁴

- ก. มีสัญชาติไอร์แลนด์
- ข. มีอายุไม่ต่ำกว่า 21 ปีบริบูรณ์
- ค. ไม่เป็นบุคคลวิกลจริต
- ง. ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
- จ. ไม่เคยถูกศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุกมากกว่า 6 เดือน
- ฉ. ไม่เป็นประธานาธิบดีแห่งประเทศไอร์แลนด์ (President of Ireland)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (member of Oireachtas) ผู้พิพากษา (judge) อธิบดีกรมบัญชี (Comptroller) หรือผู้ตรวจสอบบัญชีแห่งรัฐ (Auditor General)

- ช. ไม่เป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งในระดับสูงของสหภาพยุโรป
- ซ. ไม่เป็นข้าราชการ
- ฅ. ไม่เป็นเจ้าหน้าที่ทหารหรือตำรวจผู้รักษาความสงบเรียบร้อย
- ญ. ไม่เป็นผู้ที่ถูกศาลตัดสินว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับทุจริตเลือกตั้ง

⁶³ เกียรติภูมิ นิลสุข, "ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย," หน้า 107.

⁶⁴ Seanad Éireann Committee on Procedure and Privileges Sub-Committee on Seanad Reform, supra note 52, p.21, อ้างใน เกียรติภูมิ นิลสุข, "ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย," หน้า 99.

3.2.3.4 องค์ประกอบและวิธีการได้มา

วุฒิสภาของไอร์แลนด์ ซึ่งมีชื่อเรียกว่า "Seanad Éireann" ประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมด 60 คน ซึ่งอาจแบ่งโดยพิจารณาจากวิธีการได้มาออกเป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ ประเภทแรกสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งและประเภทที่สองสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการได้มา ดังนี้

ก. สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง

สมาชิกวุฒิสภาประเภทที่มาจากแต่งตั้งนี้มีจำนวนทั้งสิ้น 11 คน โดยนายกรัฐมนตรี (Taoiseach) ของประเทศสาธารณรัฐไอร์แลนด์ (The Republic of Ireland) จะเป็นผู้ใช้ดุลยพินิจโดยอิสระของตนเองคัดเลือกและเสนอรายชื่อบุคคลเพื่อให้ประธานาธิบดี (President of Ireland) แต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา (Seanad Éireann) ซึ่งในทางปฏิบัตินั้น ถึงแม้ว่าไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland) จะเป็นแคว้นหนึ่งที่รวมอยู่กับประเทศอังกฤษ เรียกว่า สหราชอาณาจักร (The United Kingdom หรือ The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) แต่นายกรัฐมนตรีก็จะเสนอชื่อตัวแทนจากไอร์แลนด์เหนือ 1 คนด้วยเสมอ

ข. สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง

สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งนี้มีจำนวนทั้งสิ้น 49 คน สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

- (1) กลุ่มที่ 1 สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยบัณฑิตของมหาวิทยาลัยชั้นนำของประเทศจำนวน 6 คน ได้แก่

1) มาจากการเลือกตั้งโดยบัณฑิตของมหาวิทยาลัยแห่งชาติ
ไอร์แลนด์ (National University of Ireland (NUI))⁶⁵ จำนวน 3 คน

2) มาจากการเลือกตั้งโดยบัณฑิตของมหาวิทยาลัยแห่งกรุง
ดับลิน (The University of Dublin หรือ College Dublin (TCD))⁶⁶ จำนวน 3 คน

วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยบัณฑิตจากมหาวิทยาลัยนี้
คาดว่าในการร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไอร์แลนด์ ผู้ทำการร่างคงได้รับอิทธิพลทางความคิด
มาจากอังกฤษ เนื่องจากในระบบการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาสามัญ (members
of House of Commons) ของอังกฤษก่อนปี ค.ศ. 1948 นั้น เคยกำหนดให้มีตัวแทนของ
มหาวิทยาลัย โดยให้ถือว่ามหาวิทยาลัยเป็นเขตเลือกตั้งและผู้สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัย
จะได้รับสิทธิในการมีตัวแทนในรัฐสภาโดยอัตโนมัติ⁶⁷

(2) กลุ่มที่ 2 สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมมีจำนวน
ทั้งสิ้น 43 คน โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ตามที่กฎหมายกำหนด) ได้เลือกบุคคลที่ตนประสงค์จะให้
เป็นสมาชิกวุฒิสภาจากบัญชีรายชื่อที่กำหนดให้ 5 บัญชี รวมทั้งสิ้นจำนวน 43 คน ซึ่งแต่ละบัญชี
จะต้องมีองค์ประกอบและลักษณะตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจะประกอบไปด้วยรายชื่อของบุคคล
ที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในด้านต่างๆดังต่อไปนี้

บัญชีที่ 1 ด้านวัฒนธรรมและการศึกษา วัฒนธรรมและภาษาของชาติ วรรณกรรม
ศิลปะ การศึกษา กฎหมายและการแพทย์

⁶⁵ มหาวิทยาลัยแห่งชาติไอร์แลนด์ ประกอบด้วย 4 มหาวิทยาลัย ได้แก่ University
College Dublin, University College Cork, University College Galway และ University of
Maynooth

⁶⁶ มหาวิทยาลัยแห่งกรุงดับลิน ได้แก่ The University of Dublin และรวมถึง The
Dublin Institute of Technology

⁶⁷ สมบัติ จันทรวงศ์, การเมืองอังกฤษ, หน้า 59, อ้างใน เกียรติภูมิ นิลสุข, "ปัญหา
ของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย," หน้า 102.

บัญชีที่ 2 ด้านเกษตรกรรม -การเกษตรกรรมและอื่นๆที่เกี่ยวข้อง และการประมง

บัญชีที่ 3 ด้านแรงงาน –แรงงานทั้งที่อยู่ในและนอกระบบทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นองค์กรหรือไม่

บัญชีที่ 4 ด้านอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ –การอุตสาหกรรม การพาณิชย์ การเงิน การธนาคาร การบัญชี วิศวกรรมและสถาปัตยกรรม

บัญชีที่ 5 ด้านบริหาร –การบริหารงานสาธารณะและบริการสังคม รวมถึงอาสาสมัคร กิจกรรมเพื่อสังคม

ในการคัดเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อดังกล่าวนี้จะต้องเตรียมบัญชีรายชื่อ 5 บัญชี ทั้งนี้ ในแต่ละบัญชีจะแบ่งออกเป็น 2 บัญชีย่อย เรียกว่า บัญชีย่อยของรัฐบาล (The oireachtas Sub-panel) และบัญชีย่อยของกลุ่มคณะผู้เสนอชื่อ (The Nominating Bodies Sub-panel) โดยมีวิธีการดังนี้

1) ในส่วนของบัญชีย่อยของรัฐบาล (The Oireachtas Sub-panel) คณะผู้จัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่สมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภาในบัญชีประเภทนี้ ได้แก่ สมาชิกของรัฐบาลแห่งชาติไอร์แลนด์ (Oireachtas) ซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Dáil Éireann) และสมาชิกวุฒิสภา (Seanad Éireann)⁶⁸

2) ในส่วนของบัญชีย่อยของกลุ่มคณะผู้เสนอชื่อ (The Nominating Bodies Sub-panel) คณะผู้จัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่สมควรเป็นสมาชิกประเภทนี้ ได้แก่ คณะผู้เสนอชื่อ (The Nominating Bodies) ซึ่งประกอบไปด้วยองค์กรที่ประสงค์จะเข้าร่วมเสนอชื่อโดยได้มาลงทะเบียนตามที่เลขาธิการการเลือกตั้งวุฒิสภา (The Seanad Returning Officer) ได้จัดให้มีขึ้น โดยองค์กรที่มีสิทธิในการลงทะเบียนได้นั้น จะต้องเป็นองค์กรที่ดำเนิน

⁶⁸ Houses of the Oireachtas, Seanad [online], 15 January 2010. Available from http://www.citizensinformation.ie/catagories/government-in-ireland/national-government/house-of-the-oireachtas/nomination_of_seanad_panel_candidates

กิจกรรมหลักที่เกี่ยวข้องหนึ่งในบัญชีรายชื่อ หรือเป็นผู้แทนผลประโยชน์หรือบริการอย่างใดอย่างหนึ่งในบัญชีรายชื่อ อย่างไรก็ตาม บรรดาองค์กรที่มุ่งในทางการค้าหรือแสวงหากำไรและองค์กรที่ถูกจ้างได้รับการจ้างจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีสิทธิลงคะแนน และองค์กรที่มีสิทธิลงคะแนนนั้น ไม่สามารถลงคะแนนได้เกินหนึ่งบัญชีรายชื่อ⁶⁹

หลังจากที่กลุ่มคณะผู้เสนอชื่อทำการเสนอชื่อเสร็จเรียบร้อยแล้ว สมาชิกของทั้งสองสภาและเลขานุการการเลือกตั้งวุฒิสภา จะได้ประชุมกันต่อหน้าผู้พิพากษาศาลสูง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้แน่ใจว่าผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อนั้น ได้มาอย่างถูกต้องและมีคุณสมบัติเหมาะสมในแต่ละบัญชี เมื่อบัญชีรายชื่อสมบูรณ์พร้อมแล้วจะถูกตีพิมพ์และไม่ว่าศาลใดๆ จะไม่สามารถทบทวนได้อีก

เมื่อได้บัญชีรายชื่อมาทั้งสองบัญชีแล้วก็นำไปให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้ลงคะแนนเสียงโดยเลือกจากบัญชีดังกล่าวมาข้างต้น ซึ่งต้องมีการลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาก่อน ได้แก่⁷⁰

- 1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Dáil Éireann) ชุดใหม่
- 2) สมาชิกวุฒิสภา (Seanad Éireann) ที่กำลังจะพ้นวาระ
- 3) สมาชิกสภาท้องถิ่น (Local Councillors) ได้แก่ สมาชิก

สภาเขตปกครอง (members of the Councils of Counties) และสภาเทศบาลหรือเทศบาลเมือง (members of the City / Borough Councils)

ในการเลือกตั้งนี้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนจะมีสิทธิออกเสียงได้เสียงเดียวในแต่ละบัญชี ระบบการเลือกตั้งเป็นระบบสัดส่วน และกฎหมายกำหนดให้มีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาจากแต่ละบัญชี ดังต่อไปนี้⁷¹

⁶⁹ Seanad Éireann Committee on Procedure and Privileges Sub-Committee on Seanad Reform, supra note 52, p.21-22, อ้างใน เกียรติภูมิ นิลสุข, "ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากฎหมายวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย," หน้า 104.

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน.

- 1) บัญชีด้านวัฒนธรรมและการศึกษา –สมาชิก 5 คนของวุฒิสภาได้รับเลือกจากบัญชีนี้ โดยได้รับเลือกจากบัญชีย่อยแต่ละบัญชี อย่างน้อยบัญชีละ 2 คน
- 2) บัญชีด้านกลไกกรรม –สมาชิก 11 คนของวุฒิสภาได้รับเลือกจากบัญชีนี้ โดยได้รับเลือกจากบัญชีย่อยแต่ละบัญชี อย่างน้อยบัญชีละ 4 คน
- 3) บัญชีด้านแรงงาน –สมาชิก 11 คนของวุฒิสภาได้รับเลือกจากบัญชีนี้ โดยได้รับเลือกจากบัญชีย่อยแต่ละบัญชี อย่างน้อยบัญชีละ 4 คน
- 4) บัญชีด้านอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ –สมาชิก 9 คนของวุฒิสภาได้รับเลือกจากบัญชีนี้ โดยได้รับเลือกจากบัญชีย่อยแต่ละบัญชี อย่างน้อยบัญชีละ 3 คน
- 5) บัญชีด้านการบริหาร –สมาชิก 7 คนของวุฒิสภาได้รับเลือกจากบัญชีนี้ โดยได้รับเลือกจากบัญชีย่อยแต่ละบัญชี อย่างน้อยบัญชีละ 3 คน

อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งจากกลุ่มอาชีพดังกล่าว นั้น มีแนวโน้มที่จะทำให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่มีภูมิลำเนาทางการเมืองมากกว่าที่มีภูมิลำเนาสายอาชีพ เนื่องจากแม้ว่าคณะเสนอชื่อที่เสนอชื่อผู้สมัครบางส่วนจะเป็นกลุ่มบุคคลที่อยู่ในทางสายอาชีพก็ตาม แต่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งกลับเป็นบุคคลทางการเมือง ดังนั้น ผู้สมัครที่ไม่ได้มาจากพรรคการเมืองจึงแทบจะไม่มีโอกาสได้รับเลือกเลย⁷²

สำหรับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาไอร์แลนด์นั้น ตามกฎหมายแล้วกำหนดให้มีวาระ 5 ปี ตามวาระของสภาผู้แทนราษฎร และการเลือกตั้งวุฒิสภาทั่วไปจะต้องจัดขึ้นภายใน 90 วันภายหลังจากอายุของสภาผู้แทนสิ้นสุดลงหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ การที่วุฒิสภาต้องถูกยุบเลิกทุกครั้งที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรทำให้วุฒิสภามีฐานะเป็นรองสภาผู้แทนราษฎร⁷³

⁷¹ เรื่องเดียวกัน.

⁷² เรื่องเดียวกัน.

⁷³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 105.

อย่างไรก็ตาม ได้มีความพยายามในการปฏิรูปวุฒิสภา เนื่องจาก รูปแบบของโครงสร้างวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1937 ที่ประกาศใช้มาจนถึงปัจจุบันนั้น ถูกวิจารณ์ในหลายแง่มุม เช่น⁷⁴

ก. ความอ่อนแอ การถูกครอบงำโดยรัฐบาล และระบบอุปถัมภ์ในการ คัดเลือกสมาชิกวุฒิสภา เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภามักมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนายกรัฐมนตรีหรือ ผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ผ่านการเลือกตั้ง

ข. ผลของการใช้ระบบการคัดเลือกตามกลุ่มอาชีพไม่เป็นไปตาม เจตนารมณ์ดั้งเดิม โดยอ้างว่าผู้ลงสมัครส่วนใหญ่ไม่ได้มีประสบการณ์ที่แท้จริงในกลุ่มอาชีพที่ตน สังกัด และการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่มักถูกครอบงำโดยพรรคการเมือง

ค. การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งได้มาโดยการ แต่งตั้งโดยให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอรายชื่อเช่นนี้ จึงทำให้วุฒิสภาของไอร์แลนด์ถูกครอบงำโดย ฝ่ายการเมือง เพราะเมื่อพิจารณาจากจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดแล้วจะพบว่า สัดส่วนของ สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี (Taoiseach) มีจำนวนถึงเกือบ 1 ใน 5 ของสมาชิก วุฒิสภาทั้งหมด อย่างไรก็ตาม มีผู้ให้ความเห็นว่าการเสนอชื่อและการแต่งตั้งวุฒิสภาดังกล่าวไม่ใช่ เรื่องผิดปกติแต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่ได้รับอิทธิพลทางการเมืองการปกครอง จากประเทศอังกฤษมาก่อน ซึ่งถึงแม้ว่าจะถูกโต้แย้งอย่างมากถึงความไม่เป็นประชาธิปไตยอันเปิด ช่องให้นายกรัฐมนตรีมีอิทธิพลเหนือวุฒิสภา แต่คณะกรรมการกิจการวุฒิสภาและ คณะอนุกรรมการเพื่อการปฏิรูปวุฒิสภา (Seanad Éireann Committee on Procedure and Privileges Sub-Committee on Seanad Reform) ก็ได้มีความเห็นในรายงานการปฏิรูปวุฒิสภา ในปี 2004 ว่า⁷⁵

⁷⁴ Houses of the Oireachtas, Seanad [online], 15 January 2010. Available from <http://www.oireachtas.ie/ViewDoc.asp?DocId=-1&CatID=60&m=w>

⁷⁵ Seanad Éireann Committee on Procedure and Privileges Sub-Committee on Seanad Reform, supra note 52, p.21 อ้างใน เกียรติภูมิ นิลสุข, "ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย," หน้า 100-101

“...คณะอนุกรรมการเห็นว่าการที่ทำให้รัฐบาลได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรและในวุฒิสภาก็เป็นเรื่องสมเหตุสมผลเพื่อผ่านร่างกฎหมายและการให้นายกรัฐมนตรีเสนอรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาก็เป็นวิธีที่ทำให้มั่นใจได้ว่ารัฐบาลจะได้เป็นเสียงข้างมากในสภา นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงระบบการเสนอการชื่อของนายกรัฐมนตรีก็เป็นสิ่งที่ดีที่ได้รับทราบว่านายกรัฐมนตรีหลายคนไม่ว่าจะมีประวัติทางการเมืองมาอย่างไร ก็ได้เสนอรายชื่อผู้มีความสามารถสูงมาเป็นสมาชิกวุฒิสภาและเป็นการเสนอรายชื่อที่คาดไม่ถึง...”

ง. การกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยบัณฑิตมหาวิทยาลัย เป็นการจำกัดสิทธิไว้เฉพาะแต่บัณฑิตของมหาวิทยาลัยชั้นนำของประเทศเท่านั้น ในปี ค.ศ. 1979 จึงได้มีการแก้ไขกฎหมายขยายขอบเขตของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปยังสถาบันการศึกษาอื่นในรัฐด้วย แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ปรากฏว่าจนถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีการตรากฎหมายให้สิทธิดังกล่าวมีผลบังคับใช้ได้จริงแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตหนึ่งที่ได้จากรายงานการปฏิรูปวุฒิสภาของคณะกรรมการกิจการกิจการวุฒิสภาและคณะอนุกรรมการเพื่อการปฏิรูปวุฒิสภา (Seanad Éireann Committee on Procedure and Privileges Sub-Committee on Second Reform) ว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาวุฒิสภาในส่วนที่มาจากมหาวิทยาลัยนี้จะไม่สังกัดพรรคการเมืองและมีความเห็นตลอดจนท่าทีที่เป็นอิสระในทางการเมือง ซึ่งคณะกรรมการก็ยังมีความเห็นอีกว่าวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยบัณฑิตของมหาวิทยาลัยสามารถแยกการทำงานในฐานะสมาชิกวุฒิสภาไอร์แลนด์ออกจากผลประโยชน์ได้เสียของตนได้ดี ดังนั้น ในรายงานดังกล่าวคณะกรรมการฯจึงเสนอว่าควรคงไว้ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในส่วนที่มาจากตัวแทนของบัณฑิตมหาวิทยาลัย แต่ควรให้มีการเปลี่ยนแปลงให้ผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าระดับ 7 ที่ National Framework of Qualification (NFQ) ได้กำหนดไว้ ให้เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาด้วย⁷⁶

ในส่วนของรายงานการปฏิรูปวุฒิสภาที่ได้จัดทำขึ้นโดยอนุกรรมการของวุฒิสภาในปี ค.ศ. 2004 นั้น ได้เสนอเข้าสู่อำนาจพิจารณาของวุฒิสภาในเดือน พฤศจิกายน ค.ศ. 2007 โดยได้แนะนำให้ยกเลิกการเลือกตั้งตามกลุ่มอาชีพ และควรกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา

⁷⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 102.

จำนวน 26 คนมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ควรขยายสิทธิในการเลือกตั้งของบัณฑิตมหาวิทยาลัยไปยังมหาวิทยาลัยอื่นๆทั้งหมด นายกรัฐมนตรีควรถูกกำหนดอย่างเป็นทางการให้คัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาเพื่อเป็นผู้แทนของไอร์แลนด์เหนือ กลุ่มชาวยิว และกลุ่มชนที่ด้อยโอกาส นอกจากนั้นยังแนะนำให้เพิ่มหน้าที่ให้แก่วุฒิสภา เช่น การตรวจสอบรัฐบาลและการมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติในสหภาพยุโรป⁷⁷ อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม ค.ศ. 2009 นายเอนดา เคนนี่ (Enda Kenny) หัวหน้าพรรค Fine Gael ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านในขณะนั้น ได้กล่าวถึงนโยบายของพรรค ซึ่งต้องการยกเลิกวุฒิสภาและลดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยอ้างว่านอกจากจะเป็นการประหยัดงบประมาณแล้ว สองในสามของจำนวนรัฐสภาของประเทศในยุโรปยังใช้ระบบสภาเดียว (unicameral) ด้วย⁷⁸

3.2.4 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่งในทวีปเอเชียซึ่งประสบความสำเร็จทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมืองการปกครองเป็นอย่างมาก โดยปัจจุบันปกครองในระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบสองสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งในส่วนของวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานั้นอาศัยวิธีการได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรงเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชน โดยมีความเป็นมาและรายละเอียดวิธีการได้มาที่น่าสนใจ ดังนี้

⁷⁷ Houses of the Oireachtas, Seanad [online], 15 January 2010. Available from <http://www.oireachtas.ie/ViewDoc.asp?DocId=-1&CatID=60&m=w>

⁷⁸ Breakingnews, abolish Seanad [online], 15 January 2010. Available from <http://breakingnews.ie/archives/2009/1017/ireland/eymhaugbcwid/#ixzz0UK8fdl8g>

3.2.4.1 ความเป็นมา

การปกครองสมัยใหม่ของญี่ปุ่นเริ่มขึ้นในสมัยเมจิ (Meiji Restoration, ค.ศ. 1867-1972) ภายใต้การปกครองของจักรพรรดิเมจิ พระองค์ได้ทรงประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศญี่ปุ่น คือ รัฐธรรมนูญเมจิ (The Meiji Constitution) มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1890 โดยได้กำหนดให้จักรพรรดิ (Tenno) เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยบัญญัติบังคับใช้กฎหมายและบริหารโดยสามารถเรียกประชุมรัฐสภาและยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ อีกทั้งยังเป็นผู้นำประเทศและผู้นำกองทัพ มีอำนาจประกาศสงคราม สร้างสันติภาพรวมถึงทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ โครงสร้างของรัฐสภา (Imperial Diet) ตามรัฐธรรมนูญเมจิแบ่งออกเป็นสองสภา คือ

ก. สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยประชาชน โดยมีการจำกัดสิทธิเลือกตั้งให้เฉพาะแต่ผู้ที่จ่ายภาษี 15 เยน หรือมากกว่าเท่านั้น⁷⁹ ทำให้สภาผู้แทนราษฎรยังมิได้มีลักษณะที่เป็นประชาธิปไตยมากนัก ต่อมาในปี ค.ศ. 1925 จึงได้ขยายสิทธิเลือกตั้งออกไป โดยการกำหนดให้ประชาชนชายที่อายุตั้งแต่ 25 ปีขึ้นไปเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ต่อมาในปี ค.ศ. 1945 จึงได้มีการแก้ไขกฎหมายให้ประชาชนชายและหญิงที่มีอายุตั้งแต่ 20 ปีขึ้นไปเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ข. สภาขุนนาง (House of Peers) ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากพระราชวงศ์ ขุนนางและบุคคลที่องค์จักรพรรดิทรงแต่งตั้งขึ้น เนื่องจากองค์จักรพรรดิเมจิเห็นเกรงว่าสภาผู้แทนราษฎรอาจจะเรียกร้องให้มีการปฏิรูปสังคมญี่ปุ่นจนเปลี่ยนแปลงรวดเร็วเกินไป ดังนั้นจึงทรงกำหนดให้สมาชิกสภาขุนนางมาจากการแต่งตั้งโดยองค์จักรพรรดิ ซึ่งจักรพรรดิจะแต่งตั้งจากบุคคลใกล้ชิดและมีความจงรักภักดีต่อองค์จักรพรรดิ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นเครื่องถ่วงดุลอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรเป็นสำคัญ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญเมจิจะได้บัญญัติถึงอำนาจอธิปไตย 3 อำนาจ อันได้แก่ อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยบัญญัติให้มีรัฐสภาตามรูปแบบของประเทศเสรีประชาธิปไตยทางตะวันตก แต่ในทางเนื้อหาแล้ว รัฐสภานี้ก็หาได้มีอำนาจ

⁷⁹ เกียรติภูมิ นิลสุข, "ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย," หน้า 108.

อย่างเช่นรัฐสภาในประเทศเสรีประชาธิปไตยไม่ เพราะสภาผู้แทนราษฎรก็มีแต่ชนชั้นสูงเข้าไปเท่านั้น ส่วนสภาขุนนาง จักรพรรดิก็เป็นผู้โปรดเกล้าแต่งตั้ง โดยรัฐสภาสมัยเมจินี้ สภาผู้แทนราษฎรและสภาขุนนางมีอำนาจทัดเทียมกัน⁸⁰ และทั้งสองสภาก็ไม่มีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารที่นายกรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งของจักรพรรดิ

ภายหลังจากที่ประเทศญี่ปุ่นแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 ฝ่ายพันธมิตรโดยนายพลดักลาส แมคอาเธอร์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดฝ่ายพันธมิตร (The Supreme Commander for the Allied Power หรือ SCAP) ได้รับคำสั่งให้ทำประเทศญี่ปุ่นให้เป็นประชาธิปไตย ซึ่งฝ่ายสัมพันธมิตรมีความต้องการที่จะลบล้างความเชื่อดั้งเดิมของชาวญี่ปุ่นอันมีต่อสถาบันพระจักรพรรดิ ให้เห็นว่าองค์จักรพรรดิคือคนธรรมดาสามัญหาใช่เทพเจ้าแต่อย่างใด เจ้าหน้าที่ชั้นสูงของอเมริกาที่เกี่ยวข้องในการยึดครองเห็นพ้องต้องกันว่าการบรรลุถึงซึ่งจุดมุ่งหมายนี้จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญเมจิ จึงได้ทำการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้แก่ประเทศญี่ปุ่น และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่สองและเป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 1946 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 1947 โดยร่างรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่นฉบับนี้ได้จัดให้มีระบบการปกครองที่มีสถาบันแบบอังกฤษและอเมริการวมกันเป็นพื้นฐานสำคัญ โดยยังรักษาระบบกษัตริย์ไว้ แต่ลดรอนอำนาจทางการเมืองของจักรพรรดิ กำหนดให้องค์จักรพรรดิเป็นเพียงสัญลักษณ์ของรัฐและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของประชาชน นอกจากนั้น ยังคงรักษาระบบสองสภาไว้ แต่จัดระบบความสัมพันธ์และอำนาจของสภาสูงและสภาล่างสมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 เสียใหม่ วุฒิสภาที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับนี้แตกต่างจากร่างเดิมเล็กน้อย กล่าวคือ แต่เดิมเจ้าหน้าที่ฝ่ายยึดครองของสหรัฐอเมริกาต้องการให้รัฐสภาญี่ปุ่นมีเพียงสภาเดียว แต่ผู้นำญี่ปุ่นคัดค้านข้อเสนอนี้และสนับสนุนให้มีวุฒิสภาซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้งหรือสภาแบบ Corporation ที่เป็นตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพต่างๆในหมู่ผู้ออกเสียงเลือกตั้ง แต่ไม่มีอำนาจมากเช่นวุฒิสภาในสหรัฐอเมริกา ดังนั้น วุฒิสภาของญี่ปุ่นที่เห็นอยู่ในปัจจุบันจึงเป็นผลจากการประนีประนอมระหว่างแนวความคิดทั้งสองนี้ อย่างไรก็ตาม

⁸⁰ ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์, ญี่ปุ่นปฏิรูปการเมือง (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์ดอกหญ้า, 2538), หน้า 128.

สหรัฐอเมริกา น่าจะพอใจในเมื่อสมาชิกวุฒิสภาได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรงโดยประชาชน เพราะจะทำให้วุฒิสภามีได้เป็นกลุ่มอนุรักษ์นิยมเหมือนกับสภาขุนนางในสมัยก่อนที่สนับสนุนอำนาจของจักรพรรดิ⁸¹

3.2.4.2 อำนาจหน้าที่

วุฒิสภาของญี่ปุ่นมีอำนาจหน้าที่หลายประการทั้งในด้านนิติบัญญัติ ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การให้ความเห็นชอบและการถอดถอน ดังนี้

ก. ด้านนิติบัญญัติ

(1) การผ่านร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติจะกลายเป็นกฎหมายได้ต่อเมื่อผ่านสภาทั้งสองเสียก่อน โดยร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่วุฒิสภาได้ลงมติเป็นอย่างอื่น แตกต่างจากมติของสภาผู้แทนราษฎร ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะกลายเป็นกฎหมายได้ต่อเมื่อผ่านสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งโดยคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกที่มาประชุม ถ้าวุฒิสภาไม่กระทำอย่างใดเด็ดขาดเป็นขั้นสุดท้ายภายใน 60 วันหลังจากได้รับร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรได้ผ่านแล้ว ถือว่าวุฒิสภาไม่ยอมผ่านร่างพระราชบัญญัตินี้ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน หากวุฒิสภาลงมติแตกต่างจากมติของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อไม่สามารถตกลงกันได้แม้กระทั่งในคณะกรรมการการร่วมของทั้งสองสภาตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ถือว่ามติของสภาผู้แทนราษฎรเป็นมติของรัฐสภา⁸²

⁸¹ เกียรติภูมิ นิลสุข, "ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย," หน้า 110.

⁸² Theodor Menelly, *Politic and Government in Japan*, (Boston : Hongton Miffin Company, 1972), pp.246-266, อ้างใน สุรินทร์ สุทธิธรรมดำรง, "วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 64-65.

(2) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

สมาชิกรัฐสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 มีสิทธิเข้าชื่อร่วมกันเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอแก้ไขได้ โดยมติในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วย 2 ใน 3 หรือมากกว่าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา นอกจากนั้น ยังต้องเสนอต่อประชาชนเพื่อลงประชามติ (referendum) ซึ่งจะต้องได้คะแนนเสียงข้างมากจากคะแนนเสียงทั้งหมด ร่างรัฐธรรมนูญนั้นจึงจะมีผลใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญได้⁸³

ข. ด้านการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน

วุฒิสภามีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องต่างๆเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินได้ และมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ 2 ประเภท คือ คณะกรรมการสามัญ (Standing Committees) และ คณะกรรมการวิสามัญ (Special Committees) เพื่อทำหน้าที่พิจารณาหรือสอบสวนเรื่องใดๆซึ่งอยู่ภายในขอบเขตอำนาจของวุฒิสภาได้ และคณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ (Sub-Committees) เพื่อช่วยเหลือในการพิจารณาหรือสอบสวนด้วยก็ได้ ซึ่งเมื่อทำการพิจารณาหรือสอบสวนเสร็จได้ความอย่างไร คณะกรรมการมีหน้าที่ทำรายงานเสนอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาต่อไป

วุฒิสภาไม่มีอำนาจในการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร เพราะเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรโดยเฉพาะ แต่รัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจทำการสอบสวนคณะรัฐมนตรีในกรณีที่มีการกล่าวอ้างว่ามีการทุจริตต่อหน้าที่ได้⁸⁴

⁸³ Ardarth W. Rurks. supra note 104, p.124 อ้างใน เกียรติภูมิ นิลสุข, "ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย," หน้า 114.

⁸⁴ Theodor Menelly, supra note 110 p.266 อ้างใน เกียรติภูมิ นิลสุข, "ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย," หน้า 114.

ค. ด้านการให้ความเห็นชอบ

วุฒิสภามีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องต่างๆโดยลำพังและโดยร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในฐานะรัฐสภาได้ 3 กรณี ได้แก่⁸⁵

(1) การกำหนดตัวนายกรัฐมนตรี

การกำหนดตัวนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นไปตามมติของรัฐสภา ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภายังตกลงกันไม่ได้ หรือวุฒิสภาไม่กำหนดตัวภายใน 10 วัน ให้ถือว่ามติของสภาผู้แทนราษฎรเป็นมติของรัฐสภา

(2) การทำสนธิสัญญา

สนธิสัญญาจะกระทำโดยคณะรัฐมนตรีทั้งนี้ด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งในการประชุมให้ความเห็นชอบสนธิสัญญานั้น หากทั้งสองสภาไม่อาจตกลงกันได้ ให้ถือเอาตามความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร

(3) ทำหน้าที่เป็นรัฐสภา

เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร อาจมีการเปิดประชุมวุฒิสภาเพื่อทำหน้าที่รัฐสภาได้ ทั้งนี้ โดยการร้องขอของคณะรัฐมนตรีให้เรียกประชุมฉุกเฉินเพื่อดำเนินการต่างๆ อย่างไรก็ดี การใดๆที่วุฒิสภาได้กระทำไปจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรภายใน 10 วันนับแต่วันที่เปิดสมัยประชุมต่อไป มิฉะนั้นจะถือว่าการดำเนินการต่างๆที่วุฒิสภาทำไปตกเป็นโมฆะ

ง. ด้านการถอดถอน

รัฐสภามีอำนาจจัดตั้งศาลถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (Impeachment Court) โดยผู้พิพากษามาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เพื่อที่จะทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำความผิดกฎหมายต่างๆ โดยศาลถอดถอนจะพิจารณาวินิจฉัยคำฟ้องคำกล่าวหาที่ส่งมาจากคณะกรรมการกฤษฎีกาและฟ้องร้อง

⁸⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 116.

(Indictment Committee) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ทั้งสองสภาคัดเลือกมา ทั้งนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจะดำรงตำแหน่งในศาลถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงและในคณะกรรมการการกล่าวโทษและฟ้องร้องในขณะเดียวกันไม่ได้ และเมื่อได้รับคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรทั้งสองดังกล่าวแล้ว ให้พ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาแล้วแต่กรณี⁸⁶

3.2.4.3 คุณสมบัติ

คุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิเป็นสมาชิกวุฒิสภาว่าจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี ในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปี นอกจากนี้ บุคคลที่ถูกศาลพิพากษาว่าไม่ปกติหรือถูกศาลสั่งจำคุกสถานหนักจนถึงผู้ที่ถูกภาคทัณฑ์ในข้อหาที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งจะถูกถอดถอนสิทธิในการออกเสียงและในการสมัครเป็นสมาชิกรัฐสภา

ประเทศญี่ปุ่นมิได้มีข้อห้ามสมาชิกของพรรคการเมืองลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้น พรรคการเมืองจึงเป็นผู้ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้

3.2.4.4 องค์ประกอบและวิธีการได้มา

รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่นจัดโครงสร้างรัฐสภาในรูปแบบสองสภา ซึ่งเรียกว่าสภาไดเอะ (The National Diet of Japan) ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (The House of Representatives) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 500 คนและวุฒิสภา (House of Councillors) ซึ่งปัจจุบันประกอบด้วยสมาชิกทั้งสิ้น 242 คน⁸⁷ แบ่งสมาชิกวุฒิสภาออกได้เป็น 2 ประเภท โดยพิจารณาจากระบบวิธีการเลือกตั้ง ดังนี้

⁸⁶ เรื่องเดียวกัน.

⁸⁷ วุฒิสภามีจำนวนทั้งสิ้น 242 คน ภายหลังการเลือกตั้งครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม ค.ศ.2007 โดยเป็นการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเข้ามาใหม่ทั้งหมดเป็นจำนวน 121 คน

ก. สมาชิกประเภทที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต (prefectural constituencies หรือ local constituencies)

สมาชิกวุฒิสภาประเภทนี้มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตการเลือกตั้ง โดยแบ่งตามเขตการปกครองจำนวน 47 เขต จำนวนสมาชิกที่แต่ละเขตพึงมีได้นั้นจะขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในเขตเลือกตั้งนั้นๆ โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนสามารถลงคะแนนเลือกผู้สมัครในระบบแบ่งเขตได้เพียง 1 คน

ข. สมาชิกประเภทที่มาจากการเลือกตั้งจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง (เขตเลือกตั้งระดับชาติ)

สมาชิกวุฒิสภาประเภทนี้มาจากการเลือกตั้งโดยเขตเลือกตั้งระดับชาติ (national constituencies) ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนทั้งประเทศโดยถือว่าประเทศญี่ปุ่นทั้งประเทศเป็นเขตการเลือกตั้งเดียวกัน โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งทำการเลือกจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง ใช้วิธีนับคะแนนผลการเลือกตั้งแบบสัดส่วน (proportional representation) ทั้งนี้ การกำหนดให้มีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งระดับชาติ เนื่องจากต้องการให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวาง

การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นในระดับชาตินี้ ตามวิธีเดิมผู้หย่อนบัตรจะเขียนชื่อผู้สมัครคนใดคนหนึ่ง เมื่อนับคะแนนรวมกันแล้ว ใครได้คะแนนเสียงสูงสุดใน 50 คนแรกก็จะได้เป็นสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งแบบนี้สามารถสมัครเป็นรายบุคคลได้โดยไม่ต้องสังกัดพรรคการเมือง ทำให้คนมีชื่อเสียงด้านต่างๆสามารถใช้ความสามารถส่วนตัวเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ง่าย และเมื่อเข้ามาในสภาก็ดำรงความเป็นอิสระในการออกเสียง ไม่ต้องยกมือตามมติพรรคดังเช่นสมาชิกวุฒิสภาประเทศอื่น สภาพการณ์เช่นนี้ทำให้พรรคการเมืองใหญ่ๆได้จำนวนสมาชิกวุฒิสภาน้อย เพราะผู้สมัครของพรรคต้องแย่ง

จากประเภทแบ่งเขตการเลือกตั้งจำนวน 73 คน และ จากประเภทเขตเลือกตั้งระดับชาติ (แบบบัญชีรายชื่อ) จำนวน 48 คน; โปรดดู <http://www3.nhk.or.jp/senkyo/html>

คะแนนกันเอง ดังนั้น พรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party หรือ LDP) จึงเสนอกฎหมายแก้ไขวิธีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามเขตเลือกตั้งระดับชาตินี้ โดยกำหนดห้ามไม่ให้ผู้สนใจลงสมัครรับเลือกตั้งลงสมัครได้อย่างอิสระ แต่จะต้องลงสมัครเป็นพรรคหรือเป็นกลุ่มโดยที่จำนวนผู้สมัครในพรรคหรือกลุ่มต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 10 คน และใช้วิธีการเลือกตั้งแบบสัดส่วน (proportional representation) โดยผู้ลงคะแนนเสียงจะเขียนแต่ชื่อพรรคการเมืองหรือกลุ่มใดเพียงพรรคหรือกลุ่มเดียวเท่านั้นในบัตรเลือกตั้ง ไม่เขียนชื่อผู้สมัคร จากนั้นจึงนำมานับคะแนนพรรคใดได้คะแนนเสียงเป็นจำนวนร้อยละเท่าใดก็มีผู้สมัครได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามสัดส่วนของคะแนนที่ได้รับ วิธีการเลือกตั้งแบบนี้ได้ถูกนำมาใช้ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1983⁸⁸

ผู้ที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของญี่ปุ่นทั้งสองประเภทนั้น กฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติว่าต้องเป็นบุคคลสัญชาติญี่ปุ่น มีอายุเกิน 20 ปีขึ้นไป และต้องอาศัยอยู่ในเขตเลือกตั้งนั้นมาแล้วอย่างน้อย 3 เดือนจึงจะมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้ โดยในการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้นผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ 2 ส่วน โดยจะได้รับใบลงคะแนนสองใบ ใบหนึ่งสำหรับลงคะแนนเลือกคนหนึ่งจากผู้รับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งของตน และอีกใบหนึ่งสำหรับลงคะแนนเลือกพรรคการเมืองในแบบรวมเขตเดียวทั้งประเทศซึ่งเป็นการเลือกตั้งในระบบสัดส่วน

สมาชิกวุฒิสภาของญี่ปุ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี มีการกำหนดให้กึ่งหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภามหาพรรคในการดำรงตำแหน่งทุกๆ 3 ปี ดังนั้น ประเทศญี่ปุ่นจึงต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเข้ามาใหม่จำนวนกึ่งหนึ่งของแต่ละประเภท ทั้งแบบแบ่งเขตการเลือกตั้ง (prefectural constituencies หรือ local constituencies) และเลือกตั้งตามเขตเลือกตั้งระดับชาติ (national constituencies) ทุกๆ 3 ปี

⁸⁸ ชุนทอง อินทร์ไทย, รู้จักญี่ปุ่น : การเมือง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2526) , หน้า 7-8.

มีข้อสังเกตว่า ฝ่ายบริหารมีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ แต่ไม่มีอำนาจยุบวุฒิสภา ลักษณะเช่นนี้ทำให้วุฒิสภาของญี่ปุ่นมีเสถียรภาพในตำแหน่งสูงกว่าสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ วุฒิสภาก็ไม่สามารถเปิดประชุมได้ เว้นแต่ในกรณีมีเหตุฉุกเฉินคณะรัฐมนตรีอาจเรียกประชุมรัฐสภาสมัยฉุกเฉิน (emergency session) ได้ นอกจากนั้น ลักษณะเด่นของวุฒิสภาญี่ปุ่นคือการที่วุฒิสภาประกอบไปด้วยพรรคเล็กพรรคน้อยอยู่ในสภาเป็นจำนวนมากซึ่งแตกต่างกับสภาผู้แทนราษฎรที่มีพรรคเสรีประชาธิปไตยครองเสียงข้างมากเป็นเวลานาน⁸⁹

3.3 สรุปอำนาจหน้าที่และรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ

จากการศึกษาในรายละเอียดเกี่ยวกับวุฒิสภาในต่างประเทศ อันได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศเยอรมนี ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศไอร์แลนด์ และ ประเทศญี่ปุ่นแล้ว จะเห็นได้ว่า แต่ละประเทศนั้นมีมูลเหตุของการกำหนดให้มีสภาที่สองหรือวุฒิสภาที่ต่างกัน โดยในส่วนของรัฐรวม ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศเยอรมนี อาศัยมูลเหตุความจำเป็นอันเนื่องมาจากประวัติศาสตร์การก่อกำเนิดรัฐ กล่าวคือ เนื่องจากรูปแบบของรัฐรวมเป็นการรวมกลุ่มกันของรัฐต่างๆ จึงจำเป็นต้องมีสภาที่สองเพื่อเป็นตัวแทนของรัฐต่างๆ ที่มารวมกันนั่นเอง

ในส่วนของรัฐเดี่ยวนั้น มิได้เกิดจากการรวมตัวกันของรัฐต่างๆ จึงมิได้อาศัยมูลเหตุของการมีสภาที่สองเพื่อเป็นตัวแทนของแต่ละรัฐดังเช่นรัฐรวม ดังนั้น รัฐเดี่ยวแต่ละรัฐต่างก็มีมูลเหตุที่แตกต่างกันไป เช่น ประเทศอังกฤษ มีความจำเป็นต้องมีสภาที่สองหรือสภาขุนนางเนื่องจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศอังกฤษโดยเฉพาะ ส่วนประเทศฝรั่งเศส ประเทศไอร์แลนด์ และประเทศญี่ปุ่น มิได้อาศัยมูลเหตุจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์

⁸⁹ เกียรติภูมิ นิลสุข, "ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของไทย," หน้า 110.

การเมืองดังเช่นประเทศอังกฤษ หากแต่อาศัยเหตุผลทางทฤษฎีที่แตกต่างกันไป โดยประเทศฝรั่งเศสนั้นอาศัยมูลเหตุซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามแต่ละสมัย โดยบางสมัยเห็นประโยชน์ของการใช้ระบบสองสภา บางสมัยใช้ระบบสภาเดียว โดยในปัจจุบันใช้ระบบสองสภาเพื่อให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนของท้องถิ่นและเป็นตัวแทนของชาวฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศ ประเทศไอร์แลนด์ ปัจจุบันกำหนดให้มีสภาที่สองเพื่อให้เป็นตัวแทนผู้มีการศึกษาและผู้ประกอบวิชาชีพต่างๆ ส่วนประเทศญี่ปุ่น มูลเหตุของการมีสองสภาในปัจจุบัน เนื่องมาจากการประนีประนอมของรัฐบาลญี่ปุ่นกับผู้ร่างรัฐธรรมนูญจากสหรัฐอเมริกาภายหลังญี่ปุ่นแพ้สงครามโลก ดังที่ได้กล่าวในรายละเอียดมาแล้ว

นอกจากแต่ละประเทศจะมีมูลเหตุของการมีสภาที่สองหรือวุฒิสภาที่ต่างกันแล้ว ในส่วนของอำนาจหน้าที่และวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของแต่ละประเทศยังมีรายละเอียดที่แตกต่างกันด้วย ดังจะได้กล่าวเปรียบเทียบทั้ง 6 ประเทศโดยสรุป ดังนี้

3.3.1 สรุปอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในต่างประเทศ

จากการศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในประเทศต่างๆ ทั้ง 6 ประเทศ เห็นได้ว่า แต่ละประเทศมีความแตกต่างในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา จำแนกตามอำนาจหน้าที่ด้านต่างๆ ดังนี้

3.3.1.1 ด้านนิติบัญญัติ

สภาพუნนางของประเทศอังกฤษ มีเพียงอำนาจในการทวงเหนี่ยวแก้ไขร่างกฎหมายที่ผ่านสภาสามัญมาแล้ว การเสนอร่างกฎหมายทำได้เฉพาะร่างกฎหมายที่ไม่สำคัญและไม่เป็นปัญหาโต้แย้งเท่านั้น แต่วุฒิสภาของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศเยอรมนี ประเทศฝรั่งเศส ประเทศไอร์แลนด์ และประเทศญี่ปุ่น สามารถเสนอร่างกฎหมายและทวงเหนี่ยวแก้ไขร่างกฎหมายได้ โดยในส่วนของประเทศไอร์แลนด์ วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติเพียงอย่างเดียว ไม่มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารหรือการแต่งตั้งถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงดังเช่นประเทศอื่นๆ



3.3.1.2 ด้านการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน

ในประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น วุฒิสภาสสามารถควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารได้โดยการตั้งกระทู้ถามและการตั้งคณะกรรมการธิการ ส่วนประเทศออสเตรเลีย นอกจากอำนาจในการตั้งกระทู้ถามแล้ว ยังสามารถตรวจสอบและยับยั้งการใช้อำนาจในการออกกฎหมายของฝ่ายบริหารได้ด้วย แต่ในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศเยอรมนี วุฒิสภามีเพียงอำนาจในการตั้งคณะกรรมการ อย่างไรก็ตาม วุฒิสภาของประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้โดยอาศัยกลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (impeachment)

3.3.1.3 ด้านการแต่งตั้งถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของสหพันธรัฐ เช่น ผู้พิพากษาศาลสูงและเอกอัครราชทูต ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ส่วนประเทศเยอรมนี สภาแห่งรัฐมีอำนาจให้ความเห็นชอบและแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่ง เช่น ตำแหน่งผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น นอกจากนี้ ในส่วนของอำนาจถอดถอน วุฒิสภาของประเทศสหรัฐอเมริกายังมีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของรัฐ (impeachment) เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ ส่วนประเทศญี่ปุ่นนั้น วุฒิสภามีส่วนในกระบวนการถอดถอนโดยการเข้าร่วมเป็นผู้พิพากษาศาลถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงและคณะกรรมการกล่าวโทษและฟ้องร้อง ประเทศฝรั่งเศสวุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเข้าดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลอาญาชั้นสูงและศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ

3.3.1.4 ด้านอื่นๆ

นอกจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมาแล้ว แต่ละประเทศยังกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ด้านอื่นๆอีก เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่นให้วุฒิสภามีอำนาจในการให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบในการแถลงนโยบายทางการเมืองตามที่นายกรัฐมนตรีร้องขอ รวมถึงอำนาจใน

การให้ความยินยอมในการประกาศสงครามและการให้ความยินยอมในการขยายเวลาประกาศกฎอัยการศึกเกิน 12 วัน เป็นต้น

3.3.2 สรุปวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ

จากการศึกษาวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศทั้ง 6 ประเทศ สามารถแบ่งรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ดังนี้

3.3.2.1 โดยการแต่งตั้ง

ประเทศอังกฤษอาศัยวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาขุนนางโดยการแต่งตั้ง โดยแบ่งออกเป็น ขุนนางฝ่ายศาสนา (Lords Spiritual) เป็นสมาชิกโดยตำแหน่งและขุนนางฝ่ายฆราวาส (Lords Temporal) ซึ่งแบ่งเป็นขุนนางสืบเชื้อสาย (hereditary peers) เข้าสู่ตำแหน่งโดยฐานะทางสายเลือด ปัจจุบันเหลือเพียง 92 คน และขุนนางตลอดชีพ (life peers) ที่กษัตริย์ทรงโปรดเกล้าแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีพ นอกจากนั้น สมาชิกสภาแห่งรัฐของประเทศเยอรมนีได้มาโดยการแต่งตั้งโดยรัฐบาลของรัฐต่างๆ

3.3.2.2 โดยการเลือกตั้ง

ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น อาศัยวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้ง ซึ่งแบ่งเป็นการเลือกตั้งโดยตรงและโดยอ้อม ดังนี้

ก. การเลือกตั้งโดยตรง

ประเทศที่อาศัยวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้งโดยประชาชนโดยตรง ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่น โดยประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียซึ่งเป็นรัฐร่วมนั้น กำหนดให้ประชาชนเลือกตั้งเพื่อเป็นตัวแทนของแต่ละรัฐ ในส่วนของประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้ใช้การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและการเลือกตั้งในระดับชาติจากบัญชีรายชื่อพรรคการเมือง

ข. การเลือกตั้งโดยอ้อม

ประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้ใช้รูปแบบวิธีการได้มาโดยการเลือกตั้งโดยอ้อมโดยคณะผู้เลือกตั้ง (Collège Electoral) เพื่อเป็นตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้แทนประชาชนฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศ

3.3.2.3 โดยการผสมการแต่งตั้งและเลือกตั้ง

ประเทศไอร์แลนด์ อาศัยรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการผสมทั้งการเลือกตั้งและการแต่งตั้ง โดยวุฒิสภาส่วนหนึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรีและอีกส่วนหนึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมโดยบัณฑิตจากมหาวิทยาลัยชั้นนำของประเทศเป็นผู้เลือกส่วนหนึ่ง และโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่กฎหมายกำหนดเป็นผู้เลือกจากบัญชีรายชื่อตามกลุ่มอาชีพอีกส่วนหนึ่ง

กล่าวโดยสรุป เห็นได้ว่าวุฒิสภาในประเทศต่างๆที่ผู้เขียนได้ทำการศึกษา นั้น ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในแต่ละประเทศโดยหลักแล้วมีความคล้ายคลึงกัน โดยให้วุฒิสภามีหน้าที่หลักในด้านนิติบัญญัติและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่หลักของวุฒิสภา แต่อาจมีความแตกต่างกันในรายละเอียดของอำนาจอื่นๆ เช่น การให้ความเห็นชอบ การแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่ง หรือการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เป็นต้น นอกจากนี้ ในส่วนของรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันไป ไม่ว่าจะเป็นโดยการเลือกตั้งโดยตรง การเลือกตั้งโดยอ้อม การแต่งตั้ง หรือโดยรูปแบบผสม ซึ่งความแตกต่างดังกล่าวนี้เป็นผลมาจากความแตกต่างในมูลเหตุและเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภาในแต่ละประเทศนั่นเอง